نظم وأحكام
الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإدارى
فى جمهورية مصر العربية

دراسة مقارنة

الدكتور

محمد عبد العال السنارى

أستاذ ورئيس قسم القانون العام
وكيل كلية الحقوق ـ جامعة حلوان
محام بالنقض والإدارية والدستورية العليا

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ ٱلْحَمْدُ لِلَّهِ ٱلَّذِى هَدَىٰنَا لِهَٰذَا وَمَا كُنَّا لِنَهْتَدِىَ لَوْلَآ أَنْ هَدَىٰنَا ٱللَّهُ ﴾

صدق الله العظيم

[سورة الأعراف : الآية ٤٣]

مقدمة

نتناول فى هذا المؤلف دراسة نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإدارى فى جمهورية مصر العربية . وهذه الدراسة مقارنة بمثيلتها فى فرنسا .

وسوف نقسم الدراسة فى هذا المؤلَّف إلى ثلاث أقسام على النحو التالى :

القسم الأول : نظام الوظائف العامة والموظفين العموميين فى جمهورية مصر العربية (دراسة مقارنة) .

القسم الثانى : تنظيم السلطة الإدارية فى جمهورية مصر العربية . (دراسة مقارنة)

القسم الثالث : أحكام القانون الإدارى فى جمهورية مصر العربية . (دراسة مقارنة)

القسم الأول

نظام الوظائف العامة والموظفين العموميين

فى جمهورية مصر العربية

(دراسة مقارنة)

تمهيد وتقسيم :

مــن المســلم بــه أن الأشخاص هم العنصر الرئيسى فى تكوين الدولة، لأن الدولة ليست فى حقيقتها سوى الأشخاص الذين يعملون باسمها ولحســابها ، فى كل ما تضطلع به من أعباء ومسئوليات وما تباشره من نشاط .

فالدولة لا تستطيع أن تحول رغبات الأفراد إلى أعمال ، ولا تتابع مباشــرة هذه الأعمال إلا عن طريق الأشخاص ، وهؤلاء الأشخاص هم الذين نطلق عليهم اسم الموظفين ، فالدولة إذن هى الموظفون .

ومن أجل ذلك فإن تنظيم شئون الموظفين (تنظيم طرق اختيارهم لأعمــال الوظيفة ، وتوفير الضمانات اللازمة لنجاحهم فى مباشرة أعمال وظائفهم) يعتبر لا نزاع عنصراً أساسياً فى تنظيم الدولة ، وبصفة خاصة فى تنظيم جهازها الإدارى .

وواقــع الأمر أن تنظيم الجهاز الإدارى للدولة ، من حيث تكوينه وتقسيمه إلى أقسام رئيسية وأخرى فرعية ، وتحديد اختصاصات كل قسم وكــل فــرع ، وتنظــيم العلاقة بين الأقسام الرئيسية وبين الفروع ، هذا التنظيم يعتبر أيضاً عنصراً أساسياً فى تنظيم الدولة وجهازها الإدارى .

فتنظــيم الجهاز الإدارى للدولة ، وتنظيم شئون الموظفين فى هذا الجهاز يعدان عنصران أساسيان فى تنظيم الدولة .

ومــع ذلــك فقــد اخــتلف الفقهاء فى تقدير قيمة وأهمية كل من العنصــرين بالنســبة لبعضهما ، فيرى فريق من الفقهاء ، أن تنظيم بناء الجهــاز الإدارى ذاتــه هــو العنصر الأساسى والرئيسى ، ويرى الفريق

الآخـــر ، أن تنظيم شئون الموظفين أكثر أهمية من تنظيم البناء ذاته وأنه لذلك يعد هو العنصر الرئيسى فى التنظيم .

ومهمـــا كانـــت مبررات كل فريق من الفقهاء فى أفضلية أى من العنصـــرين علـــى الآخر ، وفى أيهما يحتل المكانة الأولى ، وأيهما يحتل المكانة الثانية ، فإنه مما لاشك فيه أن كل من تنظيم الجهاز الإدارى للدولة من حيث تكوينه من ناحية وتنظيم شئون الموظفين الذين يتولون إدارة هذا الجهـــاز مـــن ناحـــية أخرى ، يعد عنصراً أساسياً فى كل تنظيم سليم ، وتفضـــيل بعـــض الفقهاء لأى من العنصرين على الآخر إنما يرجع إلى الـــزاوية التى يتناول منها كل فريق بحثه ، وأن هذا التفضيل لا يغير من الحقيقة المسلم بها وهى أن كلا من العنصرين يعتبر أساسياً فى كل تنظيم.

وســـوف نتـــناول فى هذا القسم كل من الوظيفة العامة والموظف العام وذلك على النحو التالى :

الباب الأول : الوظيفة العامة والأسس التى تقوم عليها .

الباب الثانى : الموظف العام ومسئولياته ، وتعيينه وترقيته وتأديبه.

الباب الأول

الوظائف العامة والأسس التى تقوم عليها

أهمية الوظيفة العامة وتغير مفهومها :

إن السـلطة العامــة تتبلور فى أيدى الموظفين إلى حد يمكن معه القول بأن الوظيفة العامة هى وعاء السلطة العامة وأن مولد الأولى مقترن بمولد الثانية ، وأن خلودهما من خلود الدولة صاحبة السيادة والسلطان .

ولقــد اتسع مجال عمل الدولة فى عصرنا الراهن فلم يعد نشاطها مقصــوراً كمــا كــان فى الماضى على نطاق السلطة أو الضبط ، وهى الوظائف الأصلية الطبيعية للدولة من شئون إدارية واجتماعية وثقافية ، بل أصبح يشمل أوجه النشاط المختلفة من عام وخاص ، فقد أوضحت الدولة الــيوم تــتدخل فى مجالات الأنشطة الفردية ، وشمل تدخلها هذه النواحى الاقتصادية من مالية وصناعية وتجارية .

ويــرجع هــذا الاتســاع فى مجال أعمال الدولة إلى عدة عوامل بعضــها سياســية والــبعض الآخــر اجتماعية واقتصادية ، فمن الناحية السياســية أدى انتشار المبادئ الاشتراكية ، وظهور مذهب التدخل [1] فى

---

(١) راجع : الدكتور محمد رمزى الشاعر ـ مؤلفه بعنوان " الأيديولوجيات وأثرها فى الأنظمــة السياسية المعاصرة " ـ ١٩٧٩ ص٣٥ وما بعدها . حيث تحدث سيادته فى هذا المؤلف عن الأيديولوجية التحررية التى كانت تسود المجتمعات الغربية ثم لجــأت تلك المجتمعات إلى الأخذ بمذهب التدخل بسبب الانتقادات التى وجهت إلى المذهب الفردى ـ الذى هو أساس الأيديولوجية التحررية ـ وأيضاً بسبب =

المجتمعات الغربية والتى كانت تأخذ فيما مضى بسياسة عدم تدخل الدولة فـــى النشاط الاقتصادى واقتصارها على وظائف الأمن والدفاع والعدالة ، كل ذلك أدى إلى اتساع مجال عمل الدولة .

ومــن الناحــية الاقتصادية كان لظهور المشروعات الكبرى ذات الــنفع العــام والــتى يســتحيل على غير الدولة أن يتحمل عبأها ويحقق أغراضـــها ، ويؤدى رسالتها ويرعى أمانتها ، أثر كبير فى امتداد نشاط الدولة إلى الحال الاقتصادى كما أدى لنفس الأثر ، ظهور مشروعات تنوء طاقة النشاط الفردى بميزانيتها ، وأيضاً ظهور مشروعات تقتضى طبيعتها وطاقــتها أن تخــتص بهــا الدولة وحدها دون الأفراد ، كموارد الثروات الطبيعــية والاقتصـــادية الهامة والتى قد يكون فى بقائها تحت يد الأفراد خطــراً على الصالح العام وعاملاً من عوامل الضغط السياسى من الداخل أو من الخارج .

ولقد كان للنواحى الاجتماعية أيضاً دورها فى اتساع نشاط الدولة وظهور طبقة كبيرة من العمال والاهتمام بمصالحهم وحقوقهم كشريحة من شرائح المجتمع بالإضافة إلى اتجاه الدول إلى زيادة الخدمات التى تؤديها لمواطنيها كل ذلك زاد من اتساع نشاط الدولة .

ونظــراً لكل تلك العوامل غدت الوظيفة العامة ذات أهمية خاصة وأضحى الاهتمام بها من أهم الأمور التى توجه إليها الدولة عنايتها .

= التغيــيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التى شهدتها مجتمعات الأيديولوجية التحررية وكذا الاتجاهات الاشتراكية التى بدأت تسود أنحاء كثيرة من العالم ، مما أدى إلى تدخل الدولة فى النواحى الاقتصادية والاجتماعية والتى كانت تتركها فيما نصن للأفراد .

زيادة عدد الموظفين العموميين :

نظراً لتدخل الدولة فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية أصبحت الدولـة تـتحمل أعـباء كبيرة فى مجال النشاط الاقتصادى والاجتماعى بالإضافة إلى أعبائها فى مجال الأمن الداخلى والخارجى ومرفق العدالة .

ولقد ترتب على كثرة أعباء الدولة لأسباب السالف ذكرها ، زيادة عـدد الموظفيـن والعمـال الحكوميين بصورة ملموسة ، ولاشك أن هذه الزيادة تقابلها زيادة كبيرة فى النفقات وبالتالى أعباء مالية تتحملها ميزانية الدولة على شكل أجور ومرتبات .

فقـد ارتفع عدد موظفى الحكومة فى جمهورية مصر العربية - عدا الأفراد العسكريين - من ١٥٢,٢٣٤ موظف فى عام ١٩٥٤ إلى أكثر من ٢٣٣ ألف فرد فى عام ١٩٦١ ، كما بلغ عدد الأفراد الذين يعملون فى المؤسسات العامة وشركاتها فى تلك السنة حوالى ٥٥ ألف فرد .

وفـى واقع الأمر أن عدد الموظفين والعمال فى تزايد مستمر من سنة لأخرى ولاشك أن عددهم قد وصل إلى رقم كبير فى الوقت الحاضر عما كان عليه فى عام ١٩٦١ (١) .

ولقد حاولت معظم الدول الحد من هذا التضخم فى عدد موظفيها ، عـن طريق إنقاص عدد الموظفين تارة ، وعن طريق إغلاق باب التعيين تـارة أخرى . وكانت لهذه السياسة آثاراً سيئة على مستوى الخدمات التى تؤديهـا الدولة لمواطنيها . فلاشك أن زيادة معدل الخدمات يقتضى زيادة الموظفيـن والعمال . وبما أن التوسع فى الخدمات التى تؤديها الدولة من

---

(١) د . عادل حسن ، د . مصطفى زهير : " الإدارة العامة " - ١٩٧٦ ص ١٠٥

مميزات هذا العصر وخاصة فى مرافق التعليم والصحة والأنشطة الاقتصادية ، وهذا يقتضى تعيين عدد أكبر من الأفراد ، فإن التفكير فى إنقاص عدد العاملين بالحكومة يتنافى مع مفهوم الدولة الحديثة ، ففى هذا العصر يقاس رقى الدول بمدى ما تقدمه لمواطنيها من خدمات .

فزيادة التعليم مثلاً ورفع المستوى الصحى يقتضى إنشاء عدد أكبر من المدارس والمستشفيات سنة بعد أخرى ، والنتيجة الحتمية لذلك زيادة عدد المدرسين والأطباء المعينين بالحكومة .

وحيث أنه لا يمكن إغفال الاعتبارات المالية ، وحيث أنه لا يمكن إنقاص عدد الموظفين والعمال الحكوميين ، لذلك يقع على الدولة عبء الاستفادة منهم إلى أقصى حد ممكن .

تغير مفهوم الوظيفة العامة :

كانت الوظيفة العامة فيما مضى تتقسم بطابع السلطة والمظهر ، وفى أغلب الحالات لم يكن يخصص لمن يشغلها مرتبات ، لذلك كانت قاصرة على أفراد أسر معينة ممن تربطها بالأسرة الحاكمة صلات ولاء ، أو ممن تنتمى إلى طبقة اجتماعية معينة ، أو ممن تتمتع بقدر معين من الثراء .

وبانتشار الديمقراطية أصبحت الوظيفة العامة تتسم بطابع الخدمة العامة ، فالاختصاصات المخولة للموظف العام ، إنما تعطى له لاستخدامها فى أداء خدمات عامة للمواطنين ، وليست بمثابة سلطة تجعله فى موقع يتعالى منه على جمهور المواطنين .

كذلك أصبح من المستحيل قصر شغل الوظيفة العامة على طبقة

اجتماعية بالذات ، بل أصبحت حق لكل مواطن ، وذلك على أساس أن شغلها يعتبر مظهراً من مظاهر ممارسة الحقوق السياسية ، وهو الحق الذى يجب أن يتمتع به جميع المواطنين على قدم المساواة .

فأهم الحقوق الدستورية فى مجال الوظيفة العامة ينحصر فى حق العمل وحق المساواة فى شغل الوظائف العامة ، وحق إبداء الرأى من جانب الموظف ، وحق الاشتراك فى المجالس التى يناط بها مهمة أداء بعض المرافق .

كذلك أصبح لزام على كل موظف أن يتفرغ لأعباء الوظيفة التى يشغلها حتى يحسن خدمة المواطنين ، ويطلق على هذا الأمر فى مجال القانون الإدارى أن الموظف ينقطع للوظيفة العامة التى يشغلها فلا يمارس بجانبها عمل آخر سواء كان ذلك العمل خاص أو عام .

ونظراً لأن غالبية المواطنين يعتمدون فى معاشهم أساساً على أجورهم ومرتباتهم من العمل ، لذلك أصبح من الضرورى تخصيص أجور ومرتبات للوظائف العامة ، ذلك أن الموظف العام يجب أن يظهر أمام أفراد الجمهور بالمظهر اللائق ، وحتى لا يلجأ إلى أساليب غير مشروعة لزيادة دخله وحتى يستطيع أن يعيش فى المستوى الاقتصادى والاجتماعى اللائق به ، كان لابد من جزل العطاء مما أدى إلى ارتفاع النفقات التى تتحملها الميزانية العامة للدولة .

ولاشك أن تنوع الخدمات التى تؤديها الدولة للمواطنين أدى إلى تغير ظروف وشروط العمل بين طوائف العاملين بالأجهزة الإدارية المختلفة مما أدى إلى تنوع معاملة كل طائفة منهم ، وبالتالى إلى تنوع القوانين التى يخضع لها الموظف الحكومى حسب الوظيفة التى يؤديها

والمركز الذى يشغله والمؤهلات الثقافية التى يحملها . وقد أدى التنوع فى معاملة الموظف العام إلى التعقد وعدم الانسجام بين التشريعات المختلفة .

ولاشـــك أن زيـــادة أنواع ومقدار الخدمات التى تؤديها الدولة إلى أفراد الشعب أدى إلى ارتفاع عدد الموظفين والعمال الذين يعملون فيها بل أن التوســـع فى الخدمات للمواطنين والذى أصبح مظهراً هاماً من مظاهر الدولـــة فـــى الوقت الحاضر ، حتم تعيين أعداد متزايدة من الموظفين من سنة لأخرى، وهذا يعنى ارتفاع متزايد فى النفقات العامة من سنة لأخرى.

الأسس التى تقوم عليها سياسة الوظائف العامة [1] :

إن تنظـــيم الوظـــيفة العامــــة فى دولة ما يقتضى فى بداية الأمر معـــرفة سياسة الوظائف العامة فى تلك الدولة ، حتى يمكن تنظيم وترتيب الوظيفة العامة فيها فى ضوء تلك السياسة .

ولـــتحديد الأســـس التى تقوم عليها سياسة الوظائف العامة بصفة عامـــة يمكنـــنا القول بأنه يوجد فى العالم نظامان أساسيان فى هذا المجال وهذان النظامان يختلفان اختلافاً جوهرياً من حيث الأسس التى يقوم عليها كـــل منهما أحدهما النظام الأمريكى والثانى النظام الأوروبى والمطبق فى فرنسا وإنجلترا وغيرها من دول أوروبا بوجه عام .

---

(١) راجع : الدكتور سليمان الطماوى : " الوجيز فى الإدارة العامة " ، ١٩٨٠ ، ص ١٩٨ وما بعدها ؛ د . محمد فؤاد مهنا : " الأسس التى تقوم عليها سياسة الوظائف العامـــة " ، بحث منشور فى مجلة العلوم الإدارية ، السنة الرابعة ، العدد الأول ، ص٩ وما بعدها .

- Roger Gregoire, La fonction publique, 1954.
- Gerard Cognuc, La fonction publique aux états unis, 1958.

ذلـك لأن الـنظرة إلـى الوظيفة العامة من حيث تحديد طبيعتها ومفهومها تختلف اختلافاً كبيراً فى أمريكا عنها فى فرنسا وإنجلترا ودول أوروبا بوجه عام .

وعلـى هذا الأساس يمكن القول بأنه يوجد فى دول العالم الآن ، مـن حيـث تحديد طبيعة الوظيفة العامة ومفهومها فكرتان أساسيتان ، أو نظـرتان أساسيتان أحدهما هى الفكرة أو النظرة الأمريكية ، والثانية هى الفكرة أو النظرة الأوربية .

وفى ظل كل من الفكرتين أو النظريتين يختلف الوضع فيما يتعلق بتحديد الموظف العام وترتيب الوظائف العامة ، اختلافاً جوهرياً باعتبارها عنصرين من العناصر الأساسية التى تقوم عليها سياسة الوظائف العامة .

ونعـرض فيما يلى طبيعة الوظيفة العامة أو الفكرة الأساسية التى تقـوم علـيها سياسـة الوظائف العامة فى كل من دول أوروبا وأمريكا ونخصـص لكـل منها فصل خاص ، ثم نعرض بعد ذلك طبيعة الوظيفة العامـة أو الفكـرة الأساسية التى تقوم عليها سياسة الوظائف العامة فى جمهورية مصر العربية فى فصلٍ ثالث .

أما ما يتعلق بموضوع ترتيب الوظائف العامة فى كلٍ من أوروبا وأمـريكا ومصر فسوف نتناوله لاحقاً . ويجدر الإشارة ــ قبل بدء بحثنا فـى الأسـس التى تقوم عليها سياسة الوظائف العامة فى كل من أمريكا وأوروبا ومصر ــ أن ننوه بأننا سوف نعرض أولاً الفكرة الأساسية التى تقـوم علـيها سياسـة الوظائف العامة فى كل منها ، ثم نعرض بعد ذلك السـمات الأساسية التى تحيط بالوظيفة العامة فى كل منها بناء على نظرة المجتمع والمشرع فيها إلى الوظيفة العامة .

الفصل الأول

الأسس التى تقوم عليها سياسة الوظائف العامة فى فرنسا وإنجلترا ودول أوروبا بوجه عام

أولاً : الفكرة الأساسية التى تقوم عليها سياسة الوظائف العامة فى أوروبا وتطورها :

فى النظام الأوروبى تعتبر الوظيفة العامة مهنة ذات طابع خاص أو مجال أو سلك Carriére يلتحق به الموظف فى سن مبكر ويكرس للوظيفة كل حياته ، بمعنى أنه يلتحق بالوظيفة بنية البقاء فيها إلى أن يبلغ السن المحدد لانتهاء الوظيفة .

فالموظف فى النظام الأوروبى يربط مستقبل حياته بمستقبل الوظيفة ذاتها وبما هو مقرر لها من ضمانات تكفل له الحصول على مزايا مالية وأدبية تزداد كلما تقدم به السن فى خدمة الوظيفة .

وفى هذا النظام تستقل صفة الموظف عن الوظيفة العامة ، بمعنى أن الموظف العام لا يرتبط مصيره بوظيفة بعينها ، بل للإدارة أن تستفيد بخدماته فى أى عمل آخر ، بشرط عدم الإخلال بالضمانات التى ترتبها التشريعات للموظفين .

فالوظيفة بوصفها مهنة تتميز بالدوام والاستقرار ، بحيث أن الموظف يبدأ فيها فى بداية حياته العملية وينتهى منها عند بلوغه السن المحدد قانوناً لانتهاء الخدمة ، ومن أجل هذا يعتبر تحديد سن انتهاء الخدمة عنصراً هاماً فى نظام الوظائف العامة لأنه يحدد مدى دوام

الوظيفة .

وإذا كانت الوظيفة العامة فى النظام الأوروبى تعد مهنة فإنه يجب أن يلاحـظ فى هذا المجال أن الوظيفة كمهنة تتميز بطابع خاص يجعلها مختلفة عن المهن الحرة المعروفة ، ذلك لأن الوظيفة بطبيعتها خدمة عامة ولأن الشـخص الـذى يتخذ الوظيفة مهنة له يكرس حياته للخدمة العامة بعكس المهنة الحرة فهى خدمة خاصة لشخص صاحب المهنة ، والشخص الـذى يتعهد إحدى المهن الحرة إنما يعمل لمصلحته الخاصة لا للمصلحة العامـة كما يعمل الموظف في الوظيفة العامة ، وهذا المعنى يبدو واضحاً فـى الاصـطلاح الذى يستخدم فى الفقه الإنجليزى للدلالة على الوظائف العامـة حيث يطلقون عليها اصطلاح Civil Service أى الخدمة المدنية والمقصود بها الخدمة العامة .

ومـن أجـل هذا نجد أن الموظفين العموميين يكونون فى النظام الأوروبـى هيـئة Corps قائمة بذاتها ، ويكون تعيين الموظفين فى تلك الهيـئة بمثابة تكملة لما تتعرض له هذه الهيئة من نقص فى أفرادها بسبب الوفاة أو بلوغ السن القانونى أو خلو الوظيفة لأى سبب آخر مشروع ، أو بسـبب إنشاء وظائف جديدة بقصد التوسع فى الخدمات العامة ..... الخ . وداخل هذه الهيئة لا يرتبط الموظف بوظيفة بعينها كما ذكرنا .

فـالموظفون فـى فرنسا يكونون طبقة اجتماعية خاصة لها نظام قانونى خاص قائم بذاته وضمانات وامتيازات خاصة تتميز عن باقى أفراد المجتمع [١] .

---

(1) يقول Gregoire في إيضاح هذا المعنى : ==

ولما كان الموظفون فى النظام الأوروبى ينقطعون للوظيفة العامة ويخصصون لخدمة الدولة وتحقيق أهدافها ، لذلك ليس من المتصور أن تكون للموظفين مصلحة ضد مصلحة الدولة ، ولا أن يكون لهم حق مطالبة الدولة بحقوق ومطالب مهنية ومن ثم لا يجوز أن تكون لهم نقابات أو هيئات جماعية تدافع عن حقوقهم المهنية إزاء الدولة أو أن يستخدموا الإضراب أو غيره من الوسائل النقابية بهدف الضغط على الدولة لتحقيق مطالبهم المهنية .

تطور الفكرة الأوروبية عن الوظيفة العامة :

ما سبق هى الفكرة الأصلية عن الوظيفة العامة فى النظام الأوروبى إلا أن هذه الفكرة قد لحقها التطور وبخاصة فى فرنسا ، فقد ظهرت فى أوروبا عدة تشريعات تعترف للموظفين بحقوق ومصالح خاصة بهم تختلف عن مصلحة الدولة ، كذلك اعترفت بعض الدول الأوربية بحق الموظفين فى تكوين نقابات أو روابط مهنية تدافع عن مصالحهم .

ففى فرنسا تطورت الفكرة الفرنسية عن الوظيفة العامة مع الزمن عما كانت عليه فى صورتها الأصلية السابقة ، وتجلى هذا التطور فى أبرز مظاهره منذ صدور قانون التوظف الفرنسى الصادر فى سنة١٩٤٦.

فلقد سلم المشرع فى هذا القانون بوجود مصالح خاصة للموظفين تختلف عن مصلحة الدولة واعترف هذا القانون للموظفين بحقهم فى تكوين نقابات خاصة بهم تتولى الدفاع عن مصالحهم الخاصة ، واعترف أيضاً

= "La fonction publique constitue un groupe social a part, volontairement clos et peut être sons régards suffisants vers l'élterieur".

لهـذه النقابات بحق استخدم قوة سلطة المجموع ضد الدولة ذاتها فى حالة جور الدولة على الحقوق المعقولة للموظفين .

ومـن جهـة أخـرى أنشأ القانون السابق الذكر ــ لأول مرة ــ مجـالس يشـترك فـى عضويتها وتكوينها ممثلون للموظفين أو نقابات الموظفين ، وخول هذه المجالس حق الاشتراك مع الوزير برأى استشارى فـى تعييـن وترقية وتأديب الموظفين وفى تنظيم سير العمل فى المرافق العامة .

ولقـد ترتـب علـى تطـور الفكرة الفرنسية عن الوظيفة العامة والاعتراف للموظفين بحق تكوين النقابات ، واشتراك ممثلى الموظفين أو ممـثلى الـنقابات بـرأى استشارى فى كل من يتعلق بالموظفين وبسير المرافق العامة ، أضعاف قوة مبدأ من المبادئ الأساسية التى قامت عليها فكرة الوظائف العامة فى فرنسا وهو مبدأ الخضوع للسلطة الرئاسية .

فالخضـوع للسلطة الرئاسية يعد من المبادئ الأساسية التى يقوم علـيها فكرة تنظيم الوظيفة العامة فى النظام الأوروبى بصفة عامة وفى النظام الفرنسى بصفة خاصة ، أما وقد صدر قانون التوظف الفرنسى فى عـام ١٩٤٦ وأباح إنشاء النقابات المهنية للموظفين ، وأعطى لممثلى تلك الـنقابات الحـق فـى الاشـتراك برأى استشارى مع الوزير فى الأمور الوظيفـية ، فـإن الرئيس الإدارى فى ظل ذلك القانون وإن ظل محتفظاً بسلطته الرئاسية فى شئون الموظفين من الناحية القانونية إلا أن ما تملكه نقابـات الموظفين من قوة ونفوذ من الناحية الفعلية أضعف فى العمل من سلطة الرئيس الإدارى إلى حد كبير .

فالوزيـر وإن كان يملك مخالفة رأى النقابات ــ على اعتبار أن

رأيهم استشارى ـ إلا أنه يفضل دائماً أن يتفادى المشاكل والمتاعب التى تنتج عن مخالفة رأيها ، فيوافق على رأى النقابات متنازلاً عن حقه القانونى فى معظم الأحيان .

ولقد تعرض هذا القانون وما أتى به من تطور على فكرة الوظيفة العامة لنقد بعض رجال الفقه الفرنسى على أساس أنه قد ترتب عليه القضاء على استغلال قانون الوظائف العامة كما أنه أهدر مبدأ السلطة الرئاسية فى مجال الوظيفة العامة .

إلا أن معظم فقهاء القانون العام فى فرنسا ينكرون هذا الرأى ، ويرون على العكس ـ أن الإدارة الفرنسية أصبحت بعد هذا التطور أكثر ديمقراطية ، ولكنها احتفظت مع ذلك بأصولها الأساسية القديمة التى وضعها نابليون ، ويرون كذلك أن الفكرة الفرنسية عن الوظيفة العامة لا تزال ـ رغم هذا التطور ـ محتفظة بوحدتها وانسجامها وبقوة نسبية فى بنائها ، ولا يزال النظام القانونى للموظفين نظاماً مستقلاً قائماً بذاتها ولا تزال الوظيفة العامة مهنة ذات طابع خاص لها ضماناتها وأحكامها الخاصة .

هذه هى عناصر التطور التى طرأت على فكرة الوظيفة العامة غير أنه ـ كما سلف الذكر ـ لم يهدم هذا التطور مبدأ استقلال قانون الموظفين ولا مبدأ الخضوع للسلطة الرئاسية.

ثانياً : السمات الأساسية للوظيفة العامة فى أوروبا :

ما سبق هى الفكرة الأساسية التى تقوم عليها سياسة الوظائف العامة فى النظام الأوروبى وما لحقها من تطور ، ولقد صبغت هذه الفكرة

الوظـــيفة العامة في أوروبا بطابع معين، وحددت معالمها بسمات خاصة تتميز بها عن سمات الوظيفة العامة فى النظام الأمريكي ، وتتلخص سمات وآثار الفكرة الأوروبية فيما يلى :

١ ــ أن الموظفين لا يعتبرون أجراء يعملون فى خدمة الدولة وفقاً لأحكام القانون المدنى ، ولكنهم عمال الدولة الذين يمثلونها وفى نفس الوقت يخصصون لخدمتها ، ففكرة السلطة العامة فى النظام الأوروبى تطبع الوظـــيفة العامة بخصائصها ، فعلاقة الموظف بالدولة فى هذا النظام هى علاقة نظامية لائحية وليست علاقة تعاقدية .

٢ ــ لما كان مصير الموظف غير مرتبط فى هذا النظام بوظيفة بعينها بل يجـــوز أن يغير تخصصه بعد التحاقه بالوظيفة العامة لذلك لا يطلب من الموظف المبتدئ درجة عالية من التخصص ، وإنما يكتفى بقدر مـــن المعلومـــات العامـــة ، ونسبه يسيره من التخصص ، على أن يكتسب الموظف تخصصه فى نطاق الوظيفة العامة .

٣ ــ لما كانت المدارس والجامعات على علاقة وثيقة بنظام التوظف فإن المـــدارس فى أوروبا لا تستهدف فى التخصص المسرف بل تكتفى بمنح الثقافة العامة مع قدر معقول من التخصص (١) .

٤ ــ أن الموظفيـــن يخضعون للسلطة الرئاسية خضوعاً تاماً تكاد تختص معـــه شخصـــيتهم وراء شخصية الرئيس الذى يسأل عنهم سياسياً ، ويقـــول الفقـــيه الفرنســـى ريفرو Rivero فى هذا الشأن ، أن نظام الموظفيـــن الفرنســـى هو ثمرة تقابل مبدأين ، مبدأ السلطة الرئاسية

---

(١) د . سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٢٠١ .

ومبدأ الديمقراطية وأن مبدأ السلطة الرئاسية ومدى خضوع الموظفين له نشأ أصلاً فى السنة الثامنة للثورة ، وأن الموظف في النظام الذى وضعه نابليون كان يخضع خضوعاً مطلقاً لسلطة رئيسية .

وأضـــاف ريفرو أنه لما ساد المبدأ الديمقراطى فى ختام القرن التاسع عشر لم تلغى السلطة الرئيسية من حيث المبدأ ولكنها تحولت مـــن سلطة مطلقة إلى سلطة مقيدة تستخدم فقط فى نطاق المشروعية وحـــل ســـلطان القـــانون فـــى تطبيقها محل أهواء الرئيس ورغباته الشخصية.

٥ ــ أن شخصية الموظف العام فى النظام الأوروبى تكاد تختلط بشخصية الدولـــة وأنه يتمتع تبعاً لذلك ، بما تتمتع به الدولة من نفوذ وسلطان ويـــنفرد بضمانات خاصة ، وتفرض عليه التزامات وواجبات خاصة يتحملها وحده دون أن يكون لتلك الواجبات والالتزامات مثيل بالنسبة للأفراد العاديين .

٦ ــ أن النظام الأوروبى يقوم على أساس الترقية إلى الدرجات العليا من داخل هيئة الموظفين فالموظف يلتحق بالعمل فى بداية حياته الوظيفية ويعيـــن فى أدنى درجات السلم الإدارى ثم يرقى إلى الدرجات العليا بمرور الزمن واستمرار خدمته فى سلك الوظيفة العامة .

ومـــن أجـــل ذلـــك أضحت الترقية أشبه ما تكون بالحق المقرر للموظـــف ، وإذا كان من المسموح به للإدارة أن تطعم الموظفين ببعض العناصـــر مـــن خارج الموظفين ، فإن ذلك يكون عادة بنسبة محدودة مع الاحتفاظ بالأصل العام والذى بمقتضاه يتعين أن تشغل الوظائف العليا التى تخلو لسبب من الأسباب عن طريق الترقية من الوظائف الدنيا .

٧ ــ أن النظام الأوروبى يقوم على أساس اتصال خدمة الموظف بصرف النظر عن الوظائف التى يشغلها ، فإذا رأت الإدارة إلغاء وظيفة يشغلها موظف معين فإن ذلك لا يعنى فصل ذلك الموظف بالضرورة وإنما للإدارة أن تستفيد بخدماته فى وظيفة أخرى .

٨ ــ أن الموظفين يضطلعون برسالة خاصة ، ألا وهى ضمان سير المرافق العامة ، ويستقلون تبعاً لذلك بنظام قانونى خاص يسرى عليهم دون الأفراد العاديين ، وذلك بقصد تمكينهم من أداء رسالتهم ، ويتميز هذا النظام القانونى الخاص بأنه يقرر حياد الموظفين وعدم خضوعهم للمؤثرات السياسية وينشئ لهم مراكز مستقلة ثابتة ويوفر لهم الضمانات التى تكفل استقرارهم وحيادهم .

الفصل الثانى

الأسس التى تقوم عليها سياسة الوظائف العامة فى أمريكا

أولاً : الفكرة الأساسية التى تقوم عليها سياسة الوظائف العامة في أمريكا وتطورها :

تتبلور الفكرة الأمريكية عن الوظائف العامة فى صورتها الأصلية فى مبدأ توقيت الوظيفة العامة ، وذلك بعكس الحال فى النظام الأوروبى ، فالوظـيفة العامـة فـى أمـريكا تعتبر بمثابة عمل خاص ، ومن ثم فإن الموظـف الـذى يعمـل فى إدارة من الإدارات الحكومية فى أمريكا يعد مناظراً لزميله الذى يعمل بذات العمل فى المشروعات الخاصة .

ويعـد الرئيس الأمريكى جيفرسون Jefferson هو أول من أعلن مـبدأ توقيت الوظيفة العامة ، فلقد أعلن الرئيس جيفرسون أنه يجب إتاحة الفرصة أمام أكبر عدد من أفراد الشعب لتولى الوظائف فى خدمة الحكومة المركزية .

ولقـد كان للمذهب السابق صداه فيما يتعلق بالوظيفة العامة ، ففى سنة ١٨٢٠ صدر القانون الذى أطلق عليه (The four yearstenture of office act) وبمقتضـى هذا القانون لا تبقى بعض طوائف الموظفين فـى عملها أكثر من أربع سنوات وفى نهايتها يجب على هذه الطوائف أن تـتقدم بحسـاب عـن أعمالها خلال تلك الفترة للحصول على قرار جديد بالبقاء فى الوظيفة لفترة أخرى وهكذا .

ولقد استخدم هذا المبدأ عقب إعلانه كأداة فعالة لخدمة الأغراض الحزبية في المعارك الانتخابية ، ثم تحول بعد ذلك في عهد الرئيس جاكسون Jachson إلى مبدأ عام يقضي باعتبار الوظائف العامة بمثابة الغنائم التي يجب أن يحصل عليها الحزب المنتصر في الانتخابات .

ولقد أعلن عضو مجلس الشيوخ Marcy هذا المبدأ في نفس اللحظة التي أعلن فيها فوز الرئيس جاكسون في الانتخابات وذلك في عبارة أصبحت بعد ذلك عنواناً للمبدأ حيث قال : To the viet victars belong the spoils (الغنائم للمنتصر) وقد أطلق على هذا النظام بعد ذلك Spoils system أي نظام الغنائم ، والمقصود هنا هو أن الغنائم من حق الحزب المنتصر ، والمقصود بالغنائم في هذا المجال وظائف الدولة التي يكون من حق الحزب المنتصر في الانتخابات أن يشغلها بأنصاره بعد فصل شاغليها من أنصار الحزب المعارض (١) .

ولقد ترتب على تطبيق هذا المبدأ أن اعتبرت الوظائف كلها وظائف حزبية مؤقتة تخضع لسلطة ونفوذ الحزب الذي يفوز في الانتخابات ويتغير شاغلوها تبعاً لتغير الحزب الذي يتولى السلطة عقب فوزه في الانتخابات .

ولقد أوضح الرئيس جاكسون نظريته في هذا الشأن بقوله : أن اختصاصات الوظائف العامة من السهولة أو يجب أن تكون من السهولة بحيث يستطيع الشخص الذكي أن يباشرها ، وأضاف قائلاً بأنه يعتقد أن

---

(١) راجع : د . سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص ٢١٣ ؛ د . محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق ، ص ٢٢ .

الخســارة التى تترتب على طول مدة بقاء الموظف فى الوظيفة تزيد عن الفــائدة التى يمكن أن تترتب على ما قد يكتسبه الموظف من خبرة ببقائه مدة طويلة فى وظيفته .

وفى واقع الأمر أن هذه الفكرة عن الوظيفة العامة فى أمريكا تعد تعبــيراً صــادقاً عــن المبدأ الديمقراطى كما يفهمه الأمريكان ، ذلك لأن الديمقراطــية فى نظر الأمريكان هى الحكم بواسطة الشعب ، ولهذا فأنهم يــرون أنه يجب أن تكون للشعب رقابة على الوظائف العامة ، كما يجب أن يكون الشعب هو الذى يحكم الموظف ويوجهه عن طريق الرئيس الذى ينتخبه ، وعلى الموظف أن يحترم القانون وأن يخضع لرقابة الشعب .

ومــن أجل ذلك يجب أن يرتبط مصير الوظائف العامة ونظامها نتــيجة انتخابات الرئاسة ، ولا يجوز أن يكون للموظف حق متكسب ضد إدارة الشعب ، فالرأى العام فى أمريكا يخشى سيطرة حكومة الموظفين ، ويعــارض تقرير ضمانات لهم تزيد عن ضمانات عمال العمل الخاص ، فالــرأى العام فى أمريكا يرى أن تقرير حق متكسب للموظفين ضد سلطة الرئيس المنتخب تخالف بل تتعارض مع مبدأ سيادة الشعب .

ويــرجع هــذا المســلك من جانب الأمريكيين إلى تعلقهم بالحرية الفــردية فهم فى قرارة أنفسهم يخشون إساءة استخدام السلطة . ومن هنا رفضــوا أن يعــترفوا للإدارة بامتيازات لا يقرها القانون فى المعاملات الخاصة وكان مذهبهم المتوارث هو توزيع السلطة منعاً لاحتمال الاستبداد بها [١] .

---

(١) راجع : د . سليمان الطماوى : " الإدارة العامة " ، ص ١٩٩ ؛ ==

ولقـد دافـع بعـض رجال السياسة فى أمريكا عن مبدأ إخضاع الوظـائف للحزب المنتصر بقولهم ، أن هذا المبدأ يؤيد الديمقراطية ، لأنه يعمـل علـى إبقاء الأحزاب ، وبقاء الأحزاب هذا يعد عنصراً أساسياً فى الـنظام الديمقـراطى ، فبدون الأحزاب لا يمكن أن توجد منافسة سياسية وبالتالى لا يمكن أن تقوم للديمقراطية قائمة .

تطور الفكرة الأمريكية عن الوظيفة العامة :

لقـد أدت النظرة الأمريكية السالفة الذكر نحو الوظيفة العامة إلى فساد الجهاز الإدارة الأمريكى فساداً تاماً ، ولقد حاول الرؤساء الأمريكيين تلافـى عـيون السياسة التى يقوم عليها نظام الوظائف العامة فى أمريكا وبدأت تلك المحاولات منذ عهد الرئيس جرانت سنة ١٨٧٥ .

فلقد تبين بعد أن زادت أعباء الدولة واتسع نطاق نشاطها أن تغير الموظفيـن باستمرار يسئ إلى مصلحة الدولة أكبر إساءة . ومن هنا ظهر الشـعور بالحاجـة إلـى ضرورة توفير الاستقرار للموظفين . ومن جهة أخـرى أسـاءت الأحـزاب السياسـية استخدام حقها فى تعيين الأنصار والمحاسـيب إلى حد أصبح معه المبدأ الذى أيد به تحقيق الرقابة الشعبية مجرد وسيلة لخدمة أقلية من محترفى السياسة أو تحولت انتخابات الرئاسة إلـى مجـرد معركة هدفها تحديد من يفوز بالوظائف (١) ، وانتشرت تبعاً لذلك الرشوة والتميز والمحاباة فى الجهاز الإدارى وأنحط مستوى الخدمة العامة وبدأ التذمر فى صفوف رجال الجيش وبدأ واضحاً أن الشعب أصبح يحـتقر الوظـيفة الحكومية بعد أن أصبحت الزمالة والصداقة هى السبيل

== 1-2- only a stuggle as to who shall have the spoils of office.
Norman Powell, Porsonnel administration in government, p. 70. (١)

الوحـــيد للوصول إليها . وترتب على ذلك كله ظهور شعور عام بالحاجة الملحـــة لإصـــلاح هـــذه الأوضاع فشكلت فى سنة ١٨٦٦ لجنة برلمانية لدراســـة وسائل تخفيض المصروفات ومنع استخدام الوظيفة كأداة سياسية وتكونـــت فـــى سنة ١٨٨١ جمعية وطنية للمطالبة بالإصلاح عرفت باسم The National Civil Reform League .

ولقـــد لقيـــت حـــركة الإصـــلاح هـــذه بعض العقبات من جانب خصوصـــها وتعثرت إجراءات إقرار الإصلاح المقترح بعض الوقت إلى أن جـــاء حادث مقتل الرئيس جارفيلد Garfield فى سنة ١٨٨١ بيد أحد طالـــبى الوظـــائف الذين رفضت الرئاسة طلبهم ، فلقد أحدث هذا الحادث أثـــره فـــى حمـــل البرلمان على التعجيل بقانون الإصلاح ولقد صدر هذا القـــانون فعلاً فى سنة ١٨٨٣ وعرف باسم The pendleton act وهو يقضـــى بأن يكون التعيين فى الوظائف على أساس الجدارة (أو الأهلية أو الكفاية) .

وأهـــم ما تضمنه هذا القانون أنه نظم أساليب التعيين فى الوظائف العامـــة . بطـــريقة تكفـــل توافر عنصر الكفاية لدى من يعينون فى هذه الوظـــائف ، وذلـــك بإخضـــاع التعيين لإجراءات خاصة تكفل إبعاد غير الصالحين ، وإنشاء من أجل هذا هيئة محايدة تتكون من ثلاثة أشخاص لا ينـــتمون لحزب واحد عهد إليها بالإشراف على إجراءات التعيين وتطبيق القـــانون الجديـــد وهـــى اللجـــنة المعـــروفة باسم لجنة الوظائف العامة Commission of civilservice .

ولاشك أن هذا القانون قد أقام حاجزاً ضد تعيين الأشخاص الذين لا تـــتوافر لديهم الصلاحية لتولى أعمال الوظائف التى يعينون فيها . غير

أنه يجب أن يلاحظ مع ذلك ما يلى :

١ ــ أن هــذا القــانون لم ينشئ نظاماً قانونياً عاماً للوظائف العامة فى أمــريكا يكفل استقلال الموظفين وحمايتهم من تدخل النفوذ الحزبى فى شئونـهم :

فهذا القانون اقتصر عمله على قفل باب التعيين فى الوظائف أمام غــير الصالحين من الأشخاص الذين يطلبون التعيين فى الوظائف العامة ومــن ثــم فإنــه يؤدى بهذا إلى تطهير جو الانتخابات الخاصة بالرئاسة وحمايــة رجال السياسة من جشع أنصارهم الطامعين فى الوظائف بدون حق .

٢ ــ أن هــذا القــانون ليس عام التطبيق فى أمريكا بمعنى أنه لا يطبق على جميع الموظفين وإنما يطبق على بعضهم فقط :

ذلــك أن نظــام التعيين على أساس الجدارة والكفاءة بعد عرض الأمــر علــى لجــنة الوظــائف العامة لم يطبق إلا على عدد محدود من الوظــائف العامة وإن كان قد فتح الباب لزيادة عدد الوظائف التى من هذا القبــيل إذ يســمح للرئيس بإضافة وظائف جديدة إلى القائمة التى أنشأها القــانون وقــد استعمل الرؤساء الأمريكيين هذا الحق ، ومع ذلك ماتزال عُشر الوظائف الأمريكية تقريباً حتى الآن بمنأى عن رقابة اللجنة المدنية .

٣ ــ أن هذا القانون لم يلغ نظام المحسوبية السياسية :

فــإذا كــان هــذا القانون قد طبق على بعض الوظائف العامة فى أمــريكا فــإن الباقى من الوظائف العامة لازال يخضع لنظام المحسوبية السياسية .

فبصـــدور قـــانون الجدارة وتطبيقه أصبح الموظفون فى الحكومة المركزية قسمان ، قسم يخضع لأحكام قانون الجدارة وهؤلاء أطلق عليهم اصـــطلاح Coeril seroice وقســم يشمل أولئك الذين لا يخضعون لهذا القانون وهم الذين يخضعون فى تعيينهم لنظام المحسوبية السياسية Spoils system .

ويقـــول الفقهـــاء الأمـــريكان فى هذا الصدد أنه لا تعارض بين النظامين ، نظام الجدارة الذى تقرر بقانون سنة ١٨٨٣ ، ونظام المحسوبية السياســـية السابق عليه ، وذلك لأن هناك وظائف لا يلائمها نظام الجدارة ولهذا فإنه يجب الاحتفاظ بالنظامين معاً مع تحديد نطاق كل منهما [١] .

وفيما يتعلق بتحديد نطاق تطبيق كل من النظامين بذلت محاولات عديـــدة لوضع معيار ثابت يرجع إليه فى هذا الشأن . ولكن المعايير التى اقترحت لا تزال غير محددة ولا قاطعة وإن كان يبدو أن هناك اتفاقاً حول الفكـــرة العامة التى يمكن الاسترشاد بها فى هذا التحديد وتتلخص فى أن الوظـــائف السياســـية أى التى تخضع لنظام المحسوبية السياسية يجب أن تكـــون بـــالقدر الذى يكفى لتأييد سياسة ومشروعات الرئيس والدفاع عنها

---

(١) يقـــول الفقهـــاء الأمـــريكان فـــى معرض التدليل على وجوب الإبقاء على نظام المحسوبية السياسية أنه من المهم فى النظام الديمقراطى أن تشغل الوظائف الكبرى بـــإرادة الرئيس بأشخاص يثق الرئيس فيهم وفى مقدرتهم على الدفاع عن سياسته وبـــرامجه . وبهـــذه الطـــريقة وحدها يمكن تحقيق الرقابة على الإدارة من جانب الرئـــيس وتفـــادى عيوب البيروقراطية وتنفيذ السياسة التى وافق عليها الشعب فى الانـــتخابات . بل أن البعض يرى أن إلغاء التعينات السياسية وفقاً لنظام المحسوبية الحسابية من شأنه أن يضعف أو يلغى سلطة الرئيس فى التوجيه .

ــ راجع : N. Powell ، ص٨٧ ــ ٨٩ ؛ Cognac ، ص٨٢ .

على أن لا تكون من الكثرة بحيث تجعل من صاحب السلطة السياسية سيداً أو مفسداً للمجموع . ومع ذلك فإنه يجب أن يلاحظ أن الحد الفاصل بين الوظائف السياسية وغير السياسية وإن كان يبدو واضحاً فى بعض الأحيان من الناحية النظرية إلا أنه فى العمل يبدو أقل وضوحاً وتحديداً فى معظم الأحيان .

٤ ـ لا يمكن القول فى ظل قانون الجدارة وفى دائرة تطبيقه بأن الموظفين فى أمريكا . أصبحوا غير خاضعين للنفوذ السياسى ، لأن الأوضاع الدستورية ذاتها تفتح المجال لتدخل النفوذ السياسى فى شئون الموظفين :

فالدستور يمنح البرلمان صراحة حق الاشتراك مع الرئيس فى مراقبة الإدارة ، وهذه الأوضاع ذاتها لا تنشئ للموظفين ضمانات تحميهم من التأثر بل ومن الخضوع لهذا النفوذ .

فواضعى الدستور لم يفرقوا تماماً بين سلطة الرئيس التنفيذية وسلطة البرلمان فى الرقابة على الإدارة ، ولكنهم على العكس وزعوا مهمة الرقابة على الإدارة العامة بين السلطتين بقصد إقامة التوازن بينهما.

فالرئيس يراقب الإدارة عن طريق حقه الدستورى ، فى عزل الموظفين ، والبرلمان يباشر حقه فى الرقابة عن طريق سلطته التشريعية فى إقرار الميزانية وسلطته الدستورية فى إجراء التحقيق . ولجان التحقيق البرلمانية تملك حق استدعاء الموظفين وسؤالهم وطلب الملفات التى تكون تحت أيديهم وهى كثيراً ما تصدر توجيهات معينة للموظفين يضطر الموظفون إلى اتباعها خشية ما قد توجهه لهم اللجان من اتهامات .

ومــن جهة أخرى يخضع البرلمان الموظفين لسلطته عن طريق رفـض إقرار بعض الاعتمادات اللازمة لأعمالهم ، أو عن طريق إصدار قوانيـن تنظيمية تؤثر فى مراكزهم القانونية كأن يقرر مثلاً أن وظيفة ما يجـب أن يشـغلها مهندس بقصد التخلص من شاغلها إذا لم يكن شاغلها مهندساً أو أن يقرر إلغاء الوظيفة نهائياً .

وقـد ترتـب على اشتراك كل من الرئيس والبرلمان فى مراقبة الإدارة علـى الأساس السابق ذكره واختلاف الحزب الذى ينتمى إليه كل مـنها فى معظم الأحيان ، ترتب على ذلك قيام منافسة بين السلطتين أدت بدورها إلى إخضاع الموظفين لاتجاهات السياسة الحزبية .

وبصـفة عامـة إذا كانت فكرة عدم الاستقرار فى مجال الوظيفة العامـة قـد زالت فى الجانب الأكبر من الوظائف الأمريكية بعد صدور قـانون الجـدارة ، فإن الوظيفة العامة بالمعنى الأمريكى ماتزال تختلف اختلافا جوهرياً عنها فى النظام الأوروبى .

ثانياً : السمات الأساسية للوظيفة العامة فى أمريكا :

مـا سـبق هى الفكرة الأساسية التى تقوم عليها سياسة الوظائف العامة فى النظام الأمريكى وما لحقها من تطور ، ولقد صبغت هذه الفكرة الوظـيفة العامة فى أمريكا بطابع معين ، وحددت معالمها بسمات خاصة تتمـيز بهـا عــن سمات الوظيفة العامة فى النظام الأوروبى ، وتتلخص سمات وآثار الفكرة الأمريكية فيما يلى :

١ ــ لا تعتبر الوظيفة العامة فى أمريكا ، مهنة يختارها الموظف فى بداية حـياته العملية ويكرس لها جهوده منذ بدء التحاقه بالوظيفة إلى حين

بلوغ سن الإحالة إلى المعاش ، ولكنها تعتبر مجرد عمل يشتغل به مدة من الزمن حسب ظروفه وحاجته ووفقاً لظروف العمل وحاجته ، ويتركه فى أى وقت إذا شاء أو شاءت ظروفه ، وقد يعود إليه فى أى وقت تبعاً لما تمليه ظروفه الخاصة أو ظروف العمل وحاجته دون أن يترتب على ذلك نشوء رابطة دائمة وثيقة بين الموظف والوظيفة وذلك كله بعكس الحال فى النظام الأوروبى .

٢ ـ أن طريقة اختيار الموظفين فى النظام الأمريكى يراعى فيها التخصص الشديد ، ويرجح نوع هذا التخصص إلى طبيعة الوظيفة كما يحددها الخبراء ، فطبيعة الوظيفة المطلوب شغلها هى التى تحدد نوع ودرجة التخصص المطلوبة .

٣ ـ لما كانت المدارس والجامعات على علاقة وثيقة بنظام التوظف فإن مؤسسات التعليم الأمريكية عامة أو خاصة أصبحت مفرقة فى التخصص وبالتالى فقد تشعبت فيها فروع الدراسة إلى نسبة غير معروفة فى غيرها من بلاد العالم .

٤ ـ لا يعترف الأمريكان بالمبدأين الأساسيين اللذين يقوم عليهما نظام الوظائف فى أوروبا وهما مبدأ الخضوع للسلطة الرئاسية ومبدأ حياد الموظفين وتحريرهم من الخضوع للنفوذ السياسى ، ذلك لأنهم يرون أن الخضوع للقانون أهم من الخضوع للرئيس ، وأن الشعب هو صاحب السلطة الحقيقية ويجب تبعاً لذلك أن يكون له حق توجيه الموظفين ومراقبة رجال السياسة اللذين يختارهم بطريق الانتخاب .

٥ ـ لا يختار الموظفون من طبقة خاصة ذات ثقافة معينة ولا يقتصر التعيين لأول مرة على الدرجات الدنيا ، ولا يشترط فيمن يعين بلوغ

ســن معيــنة ، وإنما يختار الموظفون من مصادر مختلفة ويلحقون بالوظــائف التى تناسبهم فى الدرجات المقررة لتلك الوظائف أيا كان نــوع الوظــيفة وأيا كانت درجتها دون تقيد بسن معينة للدخول فى الوظيفة .

كذلك لا يعين الموظف على أساس درجة ثقافته العامة ولكن على أساس خبرته ودرجة معرفته لعمل الوظيفة التى يعين فيها [(١)] ، فهو يعيــن فى الوظيفة بوصفه خبيراً متخصصاً فى عمل معين محدد هو عمل هذه الوظيفة بالذات .

٦ ــ لا يكــون الموظفــون فى أمريكا طبقة خاصة تتميز برسالة خاصة تضطلع بها والتزامات خاصة تفرض عليها وحقوق وضمانات، ومزايا خاصــة تقرر لها مقابل هذه الالتزامات ولكن على العكس يعتبرون أفــراداً عادييــن من حيث الحقوق والضمانات التى تقرر لهم لأنهم يستمدون هذه الحقوق والضمانات من الدستور مباشرة شأنهم فى ذلك شأن باقى أفراد المجتمع .

---

(1) يــرى الأمــريكان أن عدم دوام الوظيفة العامة يعتبر حافزاً للموظفين على العمل فضــلاً عن أنه ضمان لبقاء روح المساواة وسلامة الأخلاق العامة ، ويرون كذلك أن القدرة على تغير رب العمل هى أحد الحريات الفردية الأساسية فضلاً عن أنها تعتبر أكبر حماية ضد تعسف السلطات العامة .

الفصل الثالث

الأسس التى تقوم عليها سياسة الوظائف العامة في مصر (١)

أوجزنا فيما سبق الفكرة العامة وخصائص كلا من النظامين اللذين يحكمان الوظيفة العامة فى العالم وهما النظام الأوروبى ، والنظام الأمريكى .

ويمكننا القول فى هذا المجال بأن كل نظام من هذين النظامين إنما أوجدته الظروف التى نشأ فيها ، فمن الخطأ الحكم على أى من النظامين السابقين مجرداً عن الظروف التى ولد فيها .

فأصول النظام الأمريكى ترجع ــ كما رأينا ــ إلى تاريخ نشأة الاتحاد الأمريكى نفسه ، كما أن ظروف المجتمع الحالية ــ فى الولايات المتحدة الأمريكية ــ تجعل وجهة نظرهم فى الوظيفة العامة أشبه بالضرورة الاجتماعية .

ولكن بالرغم من الحقيقة السابقة ، فإن المقارنة بين النظامين ضرورية بالنسبة للدول التى تريد الاقتباس والاستفادة من تجارب غيرها ، فالنظام الأمريكى القائم على وصف الوظائف العامة وصفاً تفصيلياً ، وعلى التخصص التام فى الموظفين ، قد يؤدى إلى سرعة إنجاز العمل ، لأن الفنيين يقسمون الأعمال الداخلة فى كل وظيفة ، بنفس النمط المتبع فى

---

(١) د . الطماوى ، المرجع السابق ، ص٢٠٤ وما بعدها ؛ د . محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص٣٥ وما بعدها .

المصانع والمشروعات الخاصة . كما أن النظام الأمريكى يخلو من مشاكل الترقية المعقد ، وقد يؤدى ــ ولو من الناحية النظرية المجردة ــ إلى التوفير نظراً لسهولة فصل الموظفين بالاستغناء عن وظائفهم .

ولكن النظام الأمريكى مرتبط ــ كما رأينا ــ أشد الارتباط بنظام التعليم ، لأنه يحتاج إلى موظفين معدين من قبل ، وعلى درجة عالية من التخصص الفنى ، مما يقتضى إنشاء عدد كبير جداً من المدارس الفنية المتخصصة ، كما أن للنظام الأمريكى صلة وثيقة بدرجة تصنيع الدولة ورخائها الاقتصادى ، حتى يمكن للمشروعات الخاصة أن تستوعب المتخصصين الذين قد تستغنى عنهم الدولة ، وحتى يمكن للدولة من ناحية أخرى ، أن تعيد الكرة فتأخذ من المشروعات الخاصة من تحتاج إليهم من الموظفين ، ولهذا فإن الإحصاءات الأخيرة التى تمت فى الولايات المتحدة الأمريكية قد أثبتت بما لا يدع مجالاً للشك أن الأمريكيين لا يحبون الانقطاع للوظيفة العامة ، ويؤثرون التنقل بين مختلف الأعمال .

أما النظام الأوروبى ، فإنه يمتاز بأنه يجعل الوظيفة العامة مرنة ، لأن الموظف ينتقل من وظيفة إلى أخرى . كما أنه يخلق فى الموظف العام روح الولاء للإدارة ، ويجعله أكثر تعلقاً بها ، نظراً لأن منطق هذا النظام الأوروبى أن ينقطع الموظف لوظيفته مدى الحياة ، مما يجعله حريصاً على التمسك بوظيفته . وهذه الاعتبارات بالذات هى التى أدت إلى محاولة طبع بعض الوظائف الأمريكية بطابع المهنة ، وإن كان هذا الاتجاه ما يزال يلاقى صعوبات جمة نتيجة للتقاليد الأمريكية الراسخة منذ القدم .

ولاشك فى أن النظام الأمريكى ــ بخصائصه السالفة ــ لا يمكن

أن يصلح لجمهورية مصر العربية ، فمؤسسات التعليم العربية - الخاصة أو العامة - قد أعدت بقصد الثقافة العامة أكثر من التخصص المهني ، كما أن تقاليدنا جرت حتى الآن - على اعتبار الوظيفة العامة مهنة ينقطع لها الموظف . هذا فضلاً عن ظروفنا الاقتصادية التي لا تشجع على كثرة التنقل من مهنة إلى أخرى . وبالتالي فإن أي مساس باستقرار الموظف العام ستكون نتيجة سيئة للغاية على العمل الحكومي ، بل وعلى الموظف العام نفسه .

فالوظيفة العامة كانت ولا تزال في مصر مهنة تتميز بالدوام والاستقرار يلتحق بها الموظف في مقتبل العمر ويكرس لها كل حياته ويعتمد عليها في مستقبله فلا يفكر في التحول عنها وإنما يبقى في خدمة الدولة حتى يبلغ السن المحددة لانتهاء الوظيفة .

والموظفون في مصر كانوا ولا يزالون يكونون طبقة اجتماعية متميزة لها نظامها القانوني الخاص وتتمتع بامتيازات خاصة وتفرض عليها واجبات وأعباء خاصة تقتضيها طبيعة الوظيفة بوصفها خدمة عامة أو عملاً عاماً يؤدى لحساب السلطة العامة في الدولة ويستهدف أصلاً تحقيق المصلحة العامة .

وفي واقع الأمر أن ظروف مصر السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الماضي هي التي أوجدت المناخ المناسب لاعتبار الوظيفة مهنة كما هو الحال في النظام الأوروبي .

فظروف البلاد وأحوالها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في الماضي كانت تضفي على طبقة الموظفين هيبة ونفوذاً وتنشئ لهم امتيازات فعلية لا يتمتع بها غيرهم من أفراد الشعب

ذلــك لأن التعلــيم فى ظل الاستعمار كان من ناحية محدداً ومن ناحية أخرى مقصوراً على الأقلية الغنية دون جمهور الشعب وكانت الغاية الــتى يستهدفها التعليم مقصورة على تخريج طبقة من المتعلمين تكفى لسد حاجة الوزارات والمصالح والإدارات من الموظفين .

ومــن جهــة أخرى كانت عناصر الثروة الحقيقية مركزة فى يد الأجانــب والشــركات والبنوك ، وبيوت التجارة والصناعة الكبرى التى كانت كلها أو بعضها شركات وبنوك وبيوت أجنبية ، ولهذا كان العمل فى خدمــة الحكومة يكاد يكون باب الرزق الوحيد المفتوح أمام المتعلمين من المصــريين ، وكانت طبقة الموظفين تتمثل فى المجتمع المصرى الطبقة الوحــيدة الــتى تجمــع فى يدها العلم والثروة والنفوذ . أما أغلبية الشعب فكانــت محــرومة مــن الــتعلم بسبب سياسة التعليم الفاسدة التى فرضها المســتعمر علــى الــبلاد وكانت كذلك محرومة من الثروة بسبب النفوذ الأجنــبى وما ترتب عليه من تمكين الأجانب من احتكار موارد الثروة فى البلاد فى أيديهم دون المصريين .

وبفضــل اجتماع الثروة والعلم والنفوذ فى يد طبقة الموظفين دون غــيرها مــن طــبقات الشعب الأخرى أصبح الموظفون طبقة ممتازة فى المجــتمع المصرى وأصبح الالتحاق بالوظائف العامة هدف كل متعلم فى البلاد .

وإذا كانــت كل هذه الأسباب قد زالت الآن بعد أن استردت البلاد حريــتها واستقلالها ، وحررت اقتصادها وتعليمها وكل مرافقها من النفوذ الأجنبى وأصبحت السلطة كلها كاملة بيد أبنائها وحدهم ، فإن هذا الوضع الجديــد وإن كــان قد قضى على الامتيازات الفعلية التى كان الموظفون

يستمدونها من الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التى كانت سائدة فى الماضى إلا أن الموظفين لا زالوا محتفظون مع ذلك إلى الآن بمركز قانونى خاص يستمدونه من طبيعة الوظائف التى يتولونها بوصفهم ممثلو السلطة العامة ، ومن طبيعة نظامهم القانونى الخاص الذى يقرر لهم حقوقاً وضمانات خاصة ويفرض عليهم واجبات والتزامات خاصة أيضاً تختلف عن الحقوق والواجبات التى يقررها القانون الخاص لغير الموظفين من أفراد الشعب .

كل هذه الأمور طبعت الوظيفة العامة فى مصر بطابع المهنة ذات الدوام والاستقرار طبقاً لما هو سائد فى النظام الأوروبى دون النظام الأمريكى .

وإذا كنا الآن بصدد التساؤل عن أى النظامين أفضل لنا فى الوقت الحاضر ــ النظام الأوروبى أم النظام الأمريكى ــ باعتبار أننا نعيد النظر فى نظمنا ، لبناء مجتمع أفضل ــ فلا يسعنا فى هذا المجال إلا القول بضرورة البقاء على النظام السائد حالياً والذى يعتبر الوظيفة العامة مهنة تتميز بالدوام والاستقرار كما هو الحال فى النظام الأوروبى وذلك لعدة أسباب هى :

أولاً : أن الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى مرت بها مصر جعلت الوظيفة العامة مهنة ينقطع لها الموظف وهذا أمر يناسب طبيعة الوظيفة العامة فى النظام الأوروبى عنه فى النظام الأمريكى .

ثانياً : أن مؤسسات التعليم فى مصر قد أعدت بقصد الثقافة العامة أكثر من التخصص المهنى ومن ثم فإنها تصلح كقاعدة أو مدخل للوظيفة

العامـــة بوصفها مهنة طبقاً لما هو سائد فى النظام الأوروبى دون النظام الأمريكى .

ثالـــثاً : أن ظروف مصر الاقتصادية لا تشجع على كثرة التنقل من مهنة إلـــى أخـــرى ومن ثم فإن الطابع المهنى للوظيفة العامة فى النظام الأوروبى وتميزه بالدوام والاستقرار أقرب إلى تلك الظروف .

الباب الثانى

الموظف العام

تمهيد وتقسيم :

إن تـــاريخ مولد الموظف العام هو تاريخ مولد الدولة ، فالموظف العـــام قديم قدم الدولة ، إذ أن الموظفين العموميين هم أداة السلطة ، ولدوا يوم مولد الدولة صاحبة السلطة ، خالدون بخلودها .

ولقـــد كان اصطلاح موظف عام أسبق فى الظهور من اصطلاح وظيفة عامة بل وكان تمهيداً له على خلاف ما قد يظن لأول وهلة ، وعلى الرغم من أن هذا الاصطلاح الأخير يصور فى الذهن معنى الدولة بأسرها مـــنظوراً إليها فى جانب نشاطها الإدارى ، ذلك النشاط التى يحمل لواءه الموظفون العموميون .

وســـوف نتـــناول فـــى هذا الباب الموظف العام من حيث تعريفه وتحديـــد مدلـــول ، مســـئولياته ، وعلاقته بالدولة ، وتعيينه ، وترقيته ، وتأديبه، وأخيراً أسباب انتهاء خدمته وذلك على النحو التالى :

الفصل الأول : تحديد مفهوم اصطلاح الموظف العام .

الفصل الثانى : طبيعة العلاقة القانونية بين الموظف العام والدولة .

الفصل الثالث : اختيار الموظفين العموميين .

الفصل الرابع : ترقية الموظفين العموميين .

الفصل الخامس : تدريب الموظفين العموميين .

الفصل السادس : تأديب الموظفين العموميين .

الفصل السابع : تقارير الكفاية بشأن الموظفين العموميين .

الفصل الثامن : حالات انتهاء العلاقة بين الموظف العام والدولة .

الفصل الأول

تحديد مفهوم اصطلاح الموظف العام

يخـــتلف تعريف الموظف العام فى مجال القانون الإدارى عنه فى المجـــالات الأخرى ، كالقانون المدنى ، والقانون الجنائى ، فإن معناه فى هذه المجالات قد يكون أوسع أو أضيق من معناه فى القانون الإدارى (١).. ومـــن ثـــم فليس بمستطاع تعريف الموظف العام تعريفاً عاماً بالنظر إلى مجالات القوانين جميعاً وذلك لاختلاف هذا التعريف من مجال قانون إلى مجال قانون آخر (٢) .

ولمـــا كنا بصدد مؤلف فى القانون الإدارى ، فإن الذى يهمنا هو تعـــريف الموظـــف العـــام فى مجال القانون الإدارى ، إلا أنه فى نطاق القـــانون الإدارى أيضـــاً تختلف النظرة إلى الموظف العام من دولة إلى أخرى (٣) ، وفى الدولة الواحدة من وقت إلى آخر .

---

(١) راجع على سبيل المثال فى التشريع المصرى :

ـ فـــى (القـــانون المدنـــى) : المادتان ١٦٧ ، ٦٠٩ ـ وفى (قانون المرافعات المدنية والتجارية) المادة ٢٠٦ ـ وفى (قانون العقوبات) المادة ١٠٢ وما بعدها، مادة ١١١ وما بعدها ، والمادة ١٢٤ وما بعدها ، والمادة ١٢٦ وما بعدها .

(٢) راجع فى هذا الشأن :

Duez (P.) et **Debeyre (G.),** Traité de droit administratif, Paris, 1952, p. 634 et s.; **Plantey (A.),** Traité pratique de la fonction publique, Paris, 2e éd., 1963, Tome. I, p. 18 et s.; **Waline (M.),** Droit administratif, Paris, 8e éd., 1959, p. 778.

(٣) تختلف دول العالم فيما بينها فى التعبير الذى تطلقه على شاغل الوظيفة العامة. =

== ـ ففـي فرنسـا كـان يستعمل للدلالة عليهم ألفاظ مختلفة ، فيقال عنهم موظفون Fonctionnaires ، ومسـتخدمون Employés ، وعمـال Agents . وعـندما صـدر قـانون التوظف الفرنسي في ١٩ أكتوبر عام ١٩٤٦ ، استعمل اصطلاحاً موحـداً للدلالـة علـى الأشخاص الذين تشملهم أحكامه فأطلق عليهم لفظ موظفين Fonctionnaires . ثـم صدر بعد ذلك أمر ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ الذى حل محل قانون ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ ونهج نهج القانون السابق .

ـ وفـي بلجيكا يطلقون عليهم لفظ موظفين Fonctionnaires ويفرقون بين هذا الاصطلاح واصطلاح عمال الإدارة Agents de l'administration .

ـ وفى إنجلترا يستخدمون اصطلاح خادم الملك Civil servant of the crown.

ـ وفـي أمـريكا : ولا يستعمل الأمريكيون للدلالة على الموظف العام اصطلاحاً واحداً بل يستخدمون اصطلاحات عدة منها : اصطلاح " مستخدمون عموميون " Public employees واصطلاح " عمال عموميون " Public workers .

وقد أثير في المؤتمر الدولي الخامس للعلوم الإدارية الذى انعقد فى فينا من ١٩ إلـى ٢٤ يونية سنة ١٩٣٣ مسألة ما إذا كان من الأفضل إجماع الدول على تحديد معـنى " الموظف " و " المستخدم " و " العامل " وما هو معيار هذا التمييز ، فرأى المؤتمر أنه بسبب تضارب شرائع الدول فى هذا الشأن ، وما يترتب على ذلك من غمـوض وفوضـى في الاصطلاحات الإدارية يحسن البحث عن معيار يتفق عليه لتحديد معنى كل من هذه الاصطلاحات الثلاثة .

ورأى فـريق مـن الأعضاء أنه يحسن قصر اصطلاح " الموظف العمومي " Fonctionnaire public علـى الشـخص الذى يعهد إليه أداء أعمال حكومية ، ويكـون فـي أدائها مرتبطاً بالحكومة ـ سواء كانت مركزية أو محلية ـ برابطة طويلـة الأمـد ، ومستندة إلى القانون العام والذى يمنح هذه الصفة في أمر تعيينه (قياساً على القانون السويسرى ومشروع قانون ألمانى) ويطلق اصطلاح " العامل Ouvrier " علـى كل شخص يلحق بخدمة المصالح العمومية بعقد اجارة شخص يسـتند إلـى القانون المدنى ، ويجوز إذن فسخه بإنذار من أحد الطرفين للآخر ، ويغلب على نشاطه أن يكون مجهودات يدوية ، أو صناعية . ويطلق اصطلاح ==

ويـــرجع ذلك إلى اختلاف الدول فى نظمها السياسية وبالتالى فى نظمها الإدارية ومن بينها القوانين واللوائح التى تنظم الوظيفة العامة .

وسوف نقتصر فى هذا الفصل على بيان مفهوم اصطلاح الموظف العـــام فى القانون والفقه الفرنسى وكذا فى القانون والفقه المصرى وذلك على النحو التالى :

المبحث الأول : مفهوم اصطلاح الموظف العام فى فرنسا .

المبحث الثانى : مفهوم اصطلاح الموظف العام فى مصر .

== " المســـتخدم " Employé علـــى كل من عدا هاتين الفصيلتين من موظفين تحت الاختبار ، أو ملحقين بخدمة المصالح العمومية إلحاقاً مؤقتاً لأجل محدود .

انظـــر التقرير المقدم من الأستاذ محمد سرور قنصل الحكومة المصرية بمدينة فيـــنا والدكتور محمد عبد الله العربى أستاذ القانون الإدارى بكلية الحقوق بالجامعة المصرية ، مندوبى الحكومة المصرية .

وقـــد نشر هذا التقرير بمجلة القانون والاقتصاد السنة الرابعة العدد الأول سنة ١٩٣٤ ص١٩ و٢٠ .

ـ تختلف النظرة إلى الوظيفة العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية عنها فى فرنسا وإنجلترا والدول التى نهجت نهجهما .

وجديـــر بالذكر أن تنظيم شئون الموظفين فى النظام الأمريكى يقوم على أساس الوظـــيفة ، لا على أساس الموظف ، على عكس النظام الأوروبى . فى تفصيل ما تقدم انظر :

Catherine (R.), Le fonctionnaire français, Paris, 1961, pp. 11-32; **Conac (G.)**, La fonction publique aux Etats Unis, 1958, pp. 105-121; **Plantey (A.)**, Traité pratique de la fonction publique, Paris, 2e éd. 1963, Tome. I, pp. 10-13.

المبحث الأول

مفهوم اصطلاح الموظف العام فى فرنسا

سوف نتناول مفهوم الموظف العام فى فرنسا فى كل من التشريع والفقه والقضاء بها وذلك على النحو التالى :

أولاً : اصطلاح الموظف العام فى التشريع الفرنسي :

لقــد كانــت التشـــريعات الفرنسية حتى وقت قريب خالية من أية تعريفات للموظف العام . إلا أنه عندما صدر قانون التوظف الفرنسى فى ١٩ أكتوبر ١٩٤٦ ، نصت الفقرة الأولى من المادة الأولى منه على أنه " يسرى على الأشخاص الذين يعينون فى وظيفة دائمة ويشغلون درجة من درجــات الكــادر فـــى إحــدى الإدارات المركزية للدولة ، أو فى إحدى الإدارات الخارجية التابعة لها أو فى المؤسسات العامة القومية " [١] .

وقد ردد نظام الموظفين الصادر بالأمر رقم (٢٤٤) فى ٤ فبراير ١٩٥٩ نفــس الــنص الســابق [٢] . ويتضح من هذا النص أنه قد تضمن

---

(١) راجع فى هذا الشأن :

Sénegas (C.), Les droits et les obligations des fonctionnaires, Paris, 1955, p. 1.

(٢) نورد فيما يلى نص المادة الأولى من أمر ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ويلاحظ أن الفقرة الثانية من المادة تعرضت لبيان الأشخاص الذين لا يسرى عليهم أحكام هذا الأمر :

"Le présent statut s'applique aux personnes qui, nommées dans un emploi permanent ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'Etat, des services excérieurs en dépendant ou des établissements publics de l'Etat.

"Il ne s'applique ni aux magistrats de l'ordre ni aux personnels militaires, ni aux pérsonnels des administrations, services et ==

العناصـــر الأساسـية الــتى جرى الفقه والقضاء فى فرنسا على التمسك بوجوب توافرها لاعتبار الشخص موظفاً عاماً .

ثانياً : اصطلاح الموظف العام فى الفقه الفرنسى :

لقـد اخـتلف الفقهاء الفرنسيين فى عباراتهم بصدد تحديد مفهوم اصطلاح الموظف العام :

فـيرى بارتلمى : " أن الموظفين هم بصفة عامة الأشخاص الذين يقبلون تعيين الإدارة لهم فى وظائف محددة ويساهمون بطريقة مستمرة فى إدارة مشروع عام [١] .

ويعرف رولان الموظفين بأنهم " الأشخاص الذين يشغلون وظائف فى الكادرات الدائمة والمنشأة لضمان السير المنتظم للمرافق العامة " [٢] .

ويـرى أندريـه دى لوبادير ، أن الموظفين العموميين هم بصفة عامة " عمال المرافق العامة التى تديرها الهيئات العامة ، والذين يشغلون وظائف دائمة داخلة فى كادرات هذه المرافق " . ويرى أندريه دى لوبادير أن هذا التعريف يرد عليه استثناء مستخلص من أحكام القضاء ، فقد جرت تلك الأحكام على التفرقة بين عمال المرافق العامة الصناعية والتجارية ،

== établissements publics de l'Etat qui présentent un caractère industriel ou commercial".

(١) يراجع :

Berthélemy (H.), Traité élémentaire de droit administratif, Paris, 5e éd. 1908. p. 46.

(٢) يراجع :

Rolland (L.), Précis de droit administratif. Paris, 2e éd., 1928, pp. 56-57.

فأضفت صفة الموظف العام على من يشغل منهم وظائف التوجيه والرياسة والمحاسبة ، أما باقى العمال فقد أخرجتهم من عداد الموظفين العموميين ، واعتبرتهم عمالاً عاديين (١) .

كذلك عرف الأستاذ أن دويز وديبير الموظف العام بأنه " هو كل شخص يساهم فى خدمة مرفق عام إدارى مدار بطريق الاستغلال المباشر ويشغل بصفة دائمة وظيفة دائمة داخلة فى نطاق كادر إدارى ويكون شغله لهــذه الوظــيفة عن طريق تصرف فردى أو جماعى صادر عن السلطة العامة وقبول لها من جانبه " (٢) .

ويتضح من استعراض كل هذه التعريفات أنه وإن اختلف عبارات كــل فقــيه ، أو النظرة الخاصة التى يوليها اهتمامه ، إلا أنها تصدر عن فكــرة أساســية مؤداها وجود رابطة بين شخص ومرفق عام ، تتمثل فى مساهمته فى نشاط هذا المرفق ، مع اشتراط صفات معينة فى المرفق وفى طــريقة المســاهمة فى نشاطه . وبصفة عامة يرى الفقهاء الفرنسيين أنه يشــترط لاعتــبار الشخص موظفاً عاماً ضرورة توافر شرطين أساسيين هما:

١ ـــ المساهمة فى إدارة مرفق عام .

---

(١) يراجع :

De Laubadère (A.) :
- Manuel de droit administratif, Paris, 4e éd. 1955, pp. 250-251.
- Traité élémentaire de droit administratif, Paris, 3e éd. 1963, Tome. II, pp. 16-22.

(٢) يراجع :

Duez (P.) et Debeyre (G.), Traité de droit administratif, Paris, 1952, pp.635-641.

٢ ـ شغل وظيفة دائمة .

ثالثاً : اصطلاح الموظف العام فى القضاء الفرنسى :

يشـــترط مجلس الدولة الفرنسى أن يكون المرفق العام إدارياً لكى يعتـــبر عماله موظفين عموميين ، أما المرافق العامة الصناعية والتجارية فقد فرق بين عمالها ، وأضفى صفة الموظف العام على من يشغل وظائف التوجـــيه والرياســـة والمحاســـبة Le personnel dirigeant et le personnel comptable أمـــا باقى العمال Les agents subalternes فقد اعتبرهم إجراء يخضعون للقانون الخاص وتختص بمنازعاتهم المحاكم المدنية [١] .

---

(1) راجع من أحكام مجلس الدولة الفرنسى فى هذا الشأن ما يلى :

- C. E. 26-1-1923, de Robert Lafrégeyre, Rec., p. 67.
- C. E., 8-11-1929, Mounier, Rec., p. 978.
- C. E., 4-12-1931, Demoiselle Dumy, Rec., p. 1084.
- C. E., 7-6-1935, Pichou, Rec. p. 667.

المبحث الثانى

مفهوم اصطلاح الموظف العام فى مصر

سوف نتناول مفهوم الموظف العام فى مصر فى كل من التشريع والفقه والقضاء وذلك على النحو التالى :

أولاً : اصطلاح الموظف العام فى التشريع المصرى :

لم يعرف المشرع المصرى الموظف العام إلا منذ صدور القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفى الدولة ، أما قبل ذلك فإن القوانين واللوائح المختلفة كانت تستخدم عبارات الموظفين العموميين ، والمستخدمين العموميين ، ومستخدمى الحكومة ، والمستخدمين الملكيين ، دون أن تحدد معنى محدداً لكل من هذه الاصطلاحات [١] .

---

(1) راجع : الدكتور محمد جودت الملط ـ رسالته بعنوان " المسئولية التأديبية للموظف العام " ـ جامعة القاهرة ـ ١٩٦٧ ـ ص٢٠ . حيث أورد فى الهامش بيان بالقوانين المتعلقة بالوظيفة والموظفين منذ عام ١٨٨٣ حتى صدر قانون نظام موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، وتلك القوانين هى :

- الأمر العالى الصادر فى ١٨٨٣/٤/١٠ .
- الدكريتو الصادر فى ١٨٨٨/١٢/٢٤ .
- الدكريتو الصادر فى ١٨٩٢/٥/١٠ .
- الدكريتو الصادر فى ١٨٩٥/٤/٢٩ .
- الدكريتو الصادر فى ١٨٩٧/٤/١٠ .
- الدكريتو الصادر فى ١٩٠١/٣/٢٣ .
- الدكريتو الصادر فى ١٩٠١/٦/٢٤ .
- القانون رقم ٧ لسنة ١٩٠٦ .

==

وعـند صدور القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفى الدولة المدنيين حدد الشارع مجال استخدام كل من لفظى موظف ومستخدم فقصـر لفظ موظف على من يعين فى وظيفة داخل الهيئة ، ولفظ مستخدم علـى مـن يعيـن فى وظيفة خارج الهيئة ــ وأخضع كلا منهما لأحكام خاصة.

ونـص فـى الفقرة الثانية من المادة الأولى منه على أنه " يعتبر موظفـاً فـى تطبـيق أحكام هذا القانون كل من يعين فى إحدى الوظائف الداخلة في الهيئة بمقتضى مرسوم ، أو أمر جمهورى أو قرار من مجلس الوزراء، أو من وزير، أو من أية هيئة أخرى تملك سلطة التعيين قانوناً".

ولا يمكن اعتبار هذا النص تعريفاً للموظف العام ، ولكنه يبين فقط الأشخاص الذين تسرى عليهم أحكامه .

وقد تعرض القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ منذ صدوره لتعديلات عديدة بلغت أكثر من مائة .

== ــ الأمر العالى الصادر فى ١٩١٣/٦/٣٠ .
ــ القانون رقم ١٥ لسنة ١٩١٣ .
ــ القانون رقم ١٧ لسنة ١٩١٨ .
ــ المرسوم الصادر فى ١٩٢٢/٦/١٥ .
ــ المرسوم الصادر فى ١٩٢٥/٢/٨ .
ــ المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٩ .
ــ المرسوم الصادر فى ١٩٣٠/٩/٢٢ .
ــ المرسوم بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٦ .
ــ القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٤٣ .

وبتاريخ ١٢ من فبراير سنة ١٩٦٤ أصدر السيد رئيس الجمهورية قراراً بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بإصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولـــة ونصـــت المادة الثانية من قانون الإصدار على إلغاء القانون رقم ٢١٠ لســـنة ١٩٥١ بشـــأن نظام موظفى الدولة والقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٦٠ بسريان أحكام كادر العمال على المستخدمين الخارجين عن الهيئة وتحســـين حالتهم ـــ والقرارين الصادرين من مجلس الوزراء فى ٢٣ من نوفمـــبر سنة ١٩٤٤ و ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٤٤ بشأن كادر عمال اليومية وكل حكم يخالف أحكام هذا القانون .

وقد استعمل الشارع فى هذا القانون اصطلاحاً واحداً للدلالة على الأشخاص الشاغلين للوظائف العامة ، والذين تشملهم أحكامه فأطلق عليهم لفظ " العاملون " فانتهت بذلك التفرقة التى كانت قائمة بين ألفاظ " موظف" و" مســـتخدم " و " عامل " ثم بين لفظى " موظف " و " عامل " من تاريخ العمل بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٦٠ المشار إليه .

وقد نصت المادة الثانية من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ على أنه " يعتـــبر عـــاملاً فـــى تطبـــيق أحكام هذا القانون كل من يعين فى إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة " .

ونصـــت المـــادة الثالثة على أن : " الوظائف العامة إما دائمة أو مؤقـــتة ، والوظيفة الدائمة هى التى تقتضى القيام بعمل غير محدد بزمن معين .

أما الوظيفة المؤقتة فهى التى تقتضى القيام بعمل مؤقت ينتهى فى زمن محدد ، أو تكون لغرض مؤقت ، وتتضمن الميزانية سنوياً بياناً بكل منها " .

وواضح مما تقدم أن الشارع فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بإصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ، وإن كان قد أبان الأشخاص الذين تسرى عليهم أحكامه ، إلا أنه لم يضع تعريفاً لشاغلى الوظائف العامة ، وجدير بالذكر أنه بتاريخ أول يوليه سنة ١٩٦٤ أصدر السيد رئيس الجمهورية قراراً برقم ٢٠٦٧ لسنة ١٩٦٤ بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف وفقاً لأحكام القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ فى شأن نظام العاملين المدنيين بالدولة .

وقد حددت المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية المشار إليه ماهية المصطلحات الآتية : الوظيفة ، الفئة ، الدرجة ، المجموعة النوعية، مجموعة الوظائف ونصت على أن الوظيفة " تعنى العمل المسند إلى عامل ليؤديه ويتكون من مجموعة من الواجبات والاختصاصات والمسئوليات والسلطات " .

وأخيراً نص قانون العاملين المدنيين الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى الفقرة الأخيرة من المادة الأولى على أنه " يعتبر عاملاً فى تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين فى إحدى الوظائف بموازنة كل وحدة " .

كما نص فى المادة الثانية منه على أنه " فى تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالوحدة :

أ ــ كل وزارة أو مصلحة أو جهاز يكون له موازنة خاصة .

ب ــ كل وحدة من وحدات الحكم المحلى .

جـ ــ الهيئة العامة .

ثانياً : اصطلاح الموظف العام فى الفقه المصرى :

لقـد تعـددت تعـريفات الفقهــاء المصريين للموظف العام (١) ،

(١) راجــع فــى هذا الشأن : الدكتور محمد فؤاد مهنا : " القانون الإدارى المصرى والمقــارن " ، ســنة ١٩٥٢ ، الجزء الأول ص ٢٢٧ ؛ الدكتور توفيق شحاته : " مبادئ القانون الإدارى " ، الطبعة الأولى ، سنة ١٩٥٥/٥٤ ، الجزء الأول ، ص ٤٥٦؛ الدكتور مصطفى أبو زيد : " الوجيز فى القانون الإدارى " ، الطبعة الأولى، ســنة ١٩٥٧ ، الجــزء الأول ، ص ٣١٦ ؛ الدكتور سليمان الطماوى : "مبادئ القانون الإدارى المصرى والمقارن " ، الطبعة الثالثة ، سنة ١٩٥٩ ، ص ٤٤١ ، والطــبعة الخامســة ، سنة ١٩٦٣ ، ص ٥٩٩ ؛ الدكتور عثمان خليل : " الوظيفة العامــة " ، ســنة ١٩٦١ ، ص ٣٣ ؛ الدكتور طعيمة الجرف : " القانون الإدارى دراسة مقارنة فى تنظيم ونشاط الإدارة العامة " ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، ص ٢٥٥ .

ـ ومــن الجديــر بالذكر فى هذا المجال أن الدكتور محمد فؤاد مهنا كان يرى أنه يجــب عدم التقيد فى تعريف الموظف العام فى ظل النظام الاشتراكى الديمقراطى التعاونى بنظرية المرافق العامة ـ وإنما يعتبر موظفاً عاماً يخضع للنظام القانونى الخــاص بالموظفيــن العموميين كل من يقوم بعمل دائم فى خدمة سلطة إدارية أو بعــبارة أوضح كل من يعمل فى خدمة شخص من أشخاص القانون العام ويتقاضى مرتــبه مــن ميزانـــية عامة سواء أكانت هى ميزانية الدولة أو أية ميزانية أخرى مستقلة أو ملحقة بميزانية الدولة .

وعلــى هذا الأساس يرى الدكتور محمد فؤاد مهنا أنه يعتبر موظفاً عاماً كل من يعمــل فــى خدمــة مؤسسة عامة ، أو هيئة عامة ، أو فى خدمة شركة أو جمعية تعاونية من الشركات أو الجمعيات التى تنشئها مؤسسة عامة بمفردها ، وتكون تبعاً لذلك ملكيتها كاملة للدولة أو المؤسسة العامة التى أنشأتها .

ويستطرد الدكتور مهنا قائلاً أن الموظفين العموميين بهذا التحديد يعملون جميعاً فــى تحقــيق الأهــداف الاشــتراكية ســواء كان عملهم فى خدمة الوزارات ، أو المؤسسات العامة، أو الهيئات العامة، أو الشركات العامة. وأنهم لهذا يجب أن =

ونستطيع أن نستخلص من تلك التعريفات أن الفقهاء المصريين يشترطون لاعتبار الشخص موظفاً عاماً توافر ثلاثة عناصر هى :

١ ـــ أن يساهم فى العمل فى مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق الاستغلال المباشر .

٢ ـــ أن تكون المساهمة فى إدارة المرفق العام عن طريق التعيين .

٣ ـــ أن يقوم بعمل دائم وبصفة غير عارضة .

ثالثاً : تعريف الموظف العام فى القضاء المصرى :

عنى القضاء العادى بتعريف الموظف العام فى مناسبات عديدة ، وازدادت هذه العناية أمام القضاء الإدارى بعد إنشاء مجلس الدولة سنة ١٩٤٦ . فتعرضت محكمة القضاء الإدارى فى العديد من أحكامها لتعريف الموظف العام .

كذلك أتيح للمحكمة الإدارية العليا منذ إنشائها أن تعرض لتعريف الموظف العام فيما عرض عليها من قضايا .

== يعتبروا فى مركز قانونى لا تعاقدى، وأن يخضعوا لنظام قانونى واحد يضمن قيامهم بواجباتهم على أحسن وجه فى سبيل تحقيق أهداف الدولة .

ـــ ولم يأخذ مجلس الدولة بهذا الرأى : فقد أفتت الجمعية العمومية القسم الاستشارى للفتوى والتشريع بجلسة ١٠ من مارس سنة ١٩٦٥ بأن تأميم الشركات وانتقال ملكيتها إلى الدولة لا يمنع من بقائها شخصاً من أشخاص القانون الخاص ، لأن تأميم الشركات لا يترتب عليه إنشاء مرافق عامة ، ومن ثم تنتفى صفة الموظف العام عن العاملين بالشركات (فتوى رقم ٣٥٣ ملف رقم ٨٦/٦/٦٠٤ فى ٢١ مارس ١٩٦٥).

ونسـتطيع فـى ضوء تعريفات الفقهاء المصريين وأحكام محكمة القضـاء الإدارى والمحكمة الإدارية العليا أن نعرف الموظف العام بأنه : كـل مـن يعهـد إليه بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بالطريق المباشر (١) .

وبتحلـيل التعريف السالف الذكر يتضح أن لمفهوم الموظف العام ثلاثة عناصر هى :

١ ـ أن يقوم الموظف بعمل دائم بصفة غير عارضة .

٢ ـ أن يعمـل فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى .

٣ ـ صدور أداة قانونية للتعيين فى الوظيفة .

وسـوف نوضح فيما يلى كل عنصر من تلك العناصر بالتفصيل المناسب .

أولاً : القيام بعمل دائم بصفة غير عارضة :

جـرت أحكام القضاء الإدارى فى تعريف الموظف العام على أنه شـخص يعين بصفة مستمرة غير عارضة للمساهمة بعمل دائم فى خدمة مـرفق عـام ويقصد بذلك أن يكون العامل قائماً بالعمل فى المرفق العام بصـفة دائمة فى وظيفة دائمة ، والعبرة بدائمية الوظيفة هى بوصفها فى

---

(١) راجـع : حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٦ لسنة ٥ ق ، المجموعة س ١ ص ١١٨ . حيـث قضـت " لكى يعتبر الشخص موظفاً عاماً خاضعاً لأحكام الوظيفة العامـة يجب أن يعين بصفة مستمرة غير عارضة للمساهمة بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر .... " .

الموازنـــة ، وعلـــى ذلك فإنه إذا كان العمل الذى يقوم به العامل يتصف بصفة الاستمرار اعتبر هذا العامل موظفاً عاماً وعلى العكس من ذلك فإنه إذا كـــان هذا العمل عارضاً أو موسمياً فلا يعتبر العامل كذلك . ولا يغير من صفة الموظف العام للعامل كونه مثبتاً أو غير مثبت أو يتقاضى أجراً عـــن عمله أو لا يتقاضى أجراً ، كما يلاحظ من ناحية أخرى أنه إذا كان الأصـــل العام هو تفرغ العامل للعمل المعين فيه بالمرفق العام إلا أن ذلك لا يحـــول دون مباشرته لعمل آخر إلى جانب عمله الأصلى متى سمحت بذلك القوانين واللوائح .

ثانـــياً : أن يعمل الموظف فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام :

ويقصـــد بذلك العمل فى أحد المرافق العامة التى تديرها الدولة أو أحـــد أشخاص القانون العام الأخرى بالطريق المباشر . وعلى ذلك تتوافر صـــفة الموظف العام بالنسبة لموظفى الدولة فى كل سلطاتها التشريعية[١] والتنفـــيذية والقضـــائية [٢] ، وتـــتوافر كذلـــك بالنســـبة لموظفى الهيئات اللامركـــزية ســـواء كانـــت إقليمـــية (هيئات الإدارة المحلية) أو مصلحة (كالهيـــئات العامـــة) ولا فرق فى هذا الصدد بين موظفى المرافق العامة الإداريـــة والمـــرافق العامة الاقتصادية طالما أنها تدار بواسطة أشخاص القانون العام .

---

(١) راجع : حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٥٨/١٢/١٣ فى القضية رقم ٣٨٠ لسنة ٣ ق مجموعة المجلس س ٤ ص ٣٤٤ .

(٢) راجع : حكم محكمة القضاء الإدارى رقم ١٩٥٣/٦/١٥ ، مجموعة المجلس س ٧ رقم ٧٧٩ ص ٥٤٦ .

ثالثاً : صدور أداة قانونية للتعيين فى الوظيفة :

لكى يتصف الشخص بصفة الموظف العام يجب أن يكون قد شغل وظيفته وفقاً لإجراءات قانونية صحيحة . وتتركز هذه الإجراءات غالباً فى صـــدور قـــرار بالتعييـــن من صاحب الاختصاص . طبقاً للأوضاع التى يقررها القانون . وقد تتمثل تلك الأوضاع كذلك فى إبرام عقد محدد المدة بيـــن الإدارة وأحـــد الأفراد لشغل وظيفة معينة ، بل ويحدث أن يتم شغل الوظـــيفة عـــن طـــريق الانتخاب كما هو الحال فى تولية وظائف العمد والمشايخ .

فـــلا يعتبر موظفاً عاماً من يقوم بأعمال الوظائف العامة دون أن يتولى أمرها طبقاً للإجراءات القانونية الصحيحة .

وأخيراً لا يؤثر فى اعتبار الشخص موظفاً عاماً ــ إذا توافرت فيه الشروط السابقة ــ النظام القانونى الذى يحكمه ، فقد يكون النظام القانونى العام للموظفين ، وقد يكون نظاماً خاصاً بالطائفة التى ينتمى إليها مستمداً كلـــه مـــن أحكام القانون العام أو يتضمن خليطاً من أحكام القانونين العلم والخاص .

ولا يشـــترط رضـــا الموظـــف بالتعيين ، فالمكلفون بالتعيين فى وظائف معينة موظفون عموميون (١) .

---

(١) انظر : الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٢ ديسمبر سنة ١٩٥٩، مجموعـــة الســـنة الخامســـة ، العدد الأول ، ص ٩٤ ؛ الحكم الصادر من محكمة القضاء الإدارى بجلسة ١٦ أبريل سنة ١٩٦١ ، مجموعة السنة الخامسة عشر ، ق ١٤٩ ، ص ٢٠٩ .

ولا يؤثر في اعتبار الشخص موظفاً عاماً كونه لا يتقاضى مرتباً ، وبعبارة أخرى لا اعتداد بكون الوظيفة بمقابل أو بدون مقابل وعلى هذا الأساس قضت المحكمة الإدارية العليا بأن " المأذون يعتبر موظفاً عمومياً يتبع وزارة العدل ، ويخضع لرقابتها وتوجيهها وللنظم الخاصة بوظيفته رغم أنه لا يتقاضى مرتباً أو أجراً من ميزانيتها " [١] .

وقضت محكمة القضاء الإداري بأن " العمدة بحكم منصبه عامل أساسي في النظام الإداري المصري ، إذ هو يمثل الإدارة المركزية في القرية . ويساهم بقسط كبير في تسيير مصالحها العمومية ، فهو بهذه المثابة من موظفي الدولة العموميين ولو أنه لا يتناول مرتباً ... " [٢] .

---

(١) القضية رقم ٣٤٤ س ٢ ق ، مجموعة السنة الثانية ، العدد الأول ، ص ١٩٦.

(٢) القضية رقم ٤٦ س ١ ق ، مجموعة السنة الأولى ، ص ٤٠٧ . وجدير بالذكر أنه بتاريخ ١٦ مارس سنة ١٩٦٤ أصدر السيد رئيس الجمهورية قراراً بالقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ في شأن العمد والمشايخ ، وقد استحدثت المادة ٣١ من القانون المذكور حكماً جديداً بالنسبة للعمدة فقضت بأن يمنح مكافأة مقدارها ستون جنيهاً سنوياً .

الفصل الثانى

طبيعة العلاقة القانونية بين الموظف العام والدولة

لقــد اختلفــت أراء الفقهاء حول تكييف طبيعة العلاقة التى تربط الموظــف العــام بالســلطة الإدارية ، وظهر فى ذلك اتجاهان ، أحدهما يعتبرها علاقة تعاقدية ، والآخر يقدر أنها علاقة تنظيمية ونوجز فيما يلى كلاً من النظريتين :

النظرية التعاقدية :

تقرر النظرية التعاقدية أو العقدية أن العلاقة بين الموظف والسلطة الإدارية تعتبر علاقة تعاقدية لا تختلف عن مثيلاتها فى القانون الخاص . وأساس هذه العلاقة هو عقد إجارة الأشخاص فى حالة قيام الموظف بعمل مــادى ، وعقــد الوكالة إذ كان يقوم بعمل قانونى . وتخضع هذه العلاقة لقواعــد القانون المدنى التى تحدد حقوق وواجبات الموظف المترتبة على العقــد المبرم بينه وبين الإدارة . وقد ساد الاعتقاد فى هذه النظرية حتى منتصــف القرن التاسع عشر ، ولا تزال تجد نوعاً من الرواج بصورة أو بأخرى فى البلاد الأنجلوسكسونية كإنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية .

غــير أنــه مع ظهور قواعد القانون الإدارى المستقل فى فرنسا وتميزها عن أحكام القانون المدنى ، ومع تبلور المبادئ التى تحكم المرافق العامــة ، خاصة مبدأ دوام سير المرافق العامة ومبدأ قابلية نظام المرافق العامــة للتغيــير ، اتضــح عــدم صلاحية النظرية التعاقدية لحكم علاقة الموظف بالإدارة ، وتعارضها مع مركزه الحقيقى من نواح متعددة .

١ ــ فــلا يتم التحاق الموظف بوظيفته ــ فى العادة ــ بناء على تــبادل الإيجــاب والقبول بينه وبين الإدارة بعد مناقشة حقوق والتزامات الطرفيــن والموافقــة علــيها ، وإنما يتم تقلد الوظيفة بقرار إدارى تنفرد الإدارة بإصداره وإن كان معلقاً على شرط استلام الموظف لعمله بالفعل . وهذا القرار لا تسبقه مفاوضات أو مساومات ، ولا يلحق به بيان بالشروط أو الحقــوق والواجــبات . ولو حدث ذلك لأدى على نتيجة غير مقبولة ، وهـــى اخــتلاف مراكز الموظفين القائمين بنفس العمل أو الشاغلين لنفس الوظيفة تبعاً لاختلاف شروط الاتفاق .

٢ ــ ولــو كانت علاقة الموظف بالسلطة الإدارية تعاقدية تحكمها قــاعدة " العقد شريعة المتعاقدين " لأدى ذلك إلى عدم جواز انفراد الإدارة بــتعديل نظــام التوظف بما من شأنه المساس بالحقوق والواجبات المتفق عليها . وهذا يتعارض مع مبدأ قابلية نظام المرافق العامة للتغيير بواسطة الســلطة العامة تحقيقاً للصالح العام . ولو كانت العلاقة تعاقدية لجاز ترك الموظف لوظيفته بإنهاء لعقد طبقاً للأحكام المدنية ، دون موافقة الإدارة أو خضوع لأحكام الاستقالة ، وهذا لا يتفق ومبدأ دوام سير الموافق العامة .

ولمعالجــة هذه الأوضاع غير المقبولة اتجه القضاء الإدارى فى فرنسا ومصر ــ خلال فترة من الزمن ــ إلى القول بأن العلاقة التعاقدية بين الموظف والإدارة إنما تقوم على أساس عقد من عقود القانون العام هو عقــد الوظــيفة العامة ، لا تحكمه قواعد القانون الخاص فى العقود التى أهمها قاعدة " العقد شريعة المتعاقدين " . وهذا العقد الإدارى يزود الإدارة بســلطات واســعة وحقوق متعرف بها هى حق الرقابة والتوجيه ، وحق توقــيع الجزاءات على المتعاقد الآخر ، وحق تعديل العقد ، وحق إنهائه ،

وذلك تحقيقاً للصالح العام . غير أن هذا الاتجاه لم يسلم من النقد ، لأن العقد الإدارى الملزم للجانبين إذا كان يخول الإدارة كل هذه الحقوق ، فإن استعمالها لها مقيد فى الحقيقة باعتبارات متعددة أهمها وقوع خطأ من المتعاقد مع الإدارة ، أو تغير ظروف التعاقد . كما أن للمتعاقد الذى لم يرتكب خطأ أن يطالب الإدارة بتعويض ما أصابه من ضرر نتيجة تعديل شروط العقد بما يمس التوازن المالى للعقد ، أو نتيجة إنهائه قبل مدته .

النظرية التنظيمية :

بدأ الفقه الفرنسي منذ منتصف القرن الماضى ـ وتحت تأثير الانتقادات الموجهة إلى النظرية التعاقدية ـ الاتجاه إلى تكييف علاقة الموظف بالسلطة الإدارية بأنها علاقة تنظيمية تحكمها القواعد القانونية المتصلة بتنظيم الوظائف العامة (١) . فهذه القواعد هى التى تحدد المركز القانونى للموظف العام بما يتضمن من حقوق وواجبات حتى فى الحالات الاستثنائية التى يبرم فيها عقد إدارى بين الموظف والدولة كما يحدث عادة فى توظيف الأجانب .

وقد أيد مجلس الدولة الفرنسى هذه النظرية منذ نشأتها ، كما أيدها مجلس الدولة المصرى منذ قيامه عام ١٩٤٦ ، بل وطبقها القضاء العادى فى مصر قبل هذا التاريخ وعدل عما كان قد استقر عليه من إعتبار الموظف فى مركز تعاقدى . وأخيراً تدخل المشرع الفرنسى فأقر المركز التنظيمى للموظف العام فى قانون الموظفين الصادر فى ١٩ أكتوبر عام ١٩٤٦ ، ثم فى النظام المطبق حالياً والذى صدر به القرار الجمهورى

---

(١) انظر : أندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٢٣ وما بعدها .

رقــم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩ . وأقر المشرع المصرى نفس الاتجاه فى قانون الوظــائف العامــة رقــم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وفى القوانين التى تلته حتى القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الذى نص فى المادة ٧٦ منه على أن " الوظــائف العامــة تكلــيف للقائمين بها ، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها ... " .

ويترتب على الاعتراف بالمركز التنظيمى للموظف النتائج التالية:

١ ـ الالتحاق بالوظيفة بقرار :

يــتم التحاق الموظف بوظيفته ـ فى الغالب الأعم ـ بقرار تعيين غــير أن بعــض الموظفين يتم التحاقهم بالخدمة ـ استثناء ـ عن طريق التعاقد . ويحدث ذلك عادة بالنسبة للتعيين فى الوظائف المؤقتة أو التعبير المؤقــت فى الوظائف الدائمة ، سواء أكان المعينون مواطنين كما يحدث أحياناً أم كانوا أجانب وهذا هو الغالب .

ومع ذلك فإن مركز الموظف المتعاقد أو المعين بعقد ليس مركزاً تعاقدياً مشابهاً لمركز المتعاقدين فى إطار القانون الخاص ، وإنما هو فى الحقــيقة ـ وكما قرر مجلس الدولة الفرنسى ـ مركز مركب أو مختلط . فيخضع الموظف المتعاقد للشروط الواردة فى العقد ، وهى عادة قليلة تكاد تقتصــر أساســاً على بيان نوع الوظيفة ومقدار الراتب ومدة العقد ، كما يخضــع فى نفس الوقت لكافة القواعد القانونية للنظام الوظيفى الذى يحكم الوظــيفة المتعاقد عليها ، فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى العقد وللإدارة تعديــل قواعــد النظام الوظيفى بما تتضمن من حقوق وواجبات ، وليس للموظــف المــتعاقد أن يعــترض أو يتظلم ، مادام التعديل لا يمس شرط

العقد[١] .

٢ ـ الخضوع لقواعد معدة سلفاً :

يخضع الموظف فى علاقته الوظيفية لقواعد معدة سلفاً ، له دخل فى وضعها أو تحديد مضمونها . فيتمثل النظام الوظيفى فى قواعد عامة مجردة تسرى على كافة الموظفين من نفس الفئة . وتقوم السلطة العامة وحدها بوضع هذه القواعد وتحديد ما تمنحه للموظف من حقوق وما تفرضه عليه من واجبات . وتسرى هذه القواعد على الموظف بمجرد تعيينه واستلامه العمل .

٣ ـ للسلطة العامة تعديل النظام :

للسلطة العامة حق تعديل قواعد الوظيفة العامة ، دون انتظار موافقة الموظف أو رفضه ، رغم ما يمكن أن يتضمن التعديل من مساس بمركزه القانونى . وليس للموظف الإعتراض أو الاحتجاج بحقوق مكتسبة أو المطالبة بتعويض ما أصابه من ضرر نتيجة الانتقاص من حقوق كتخفيض راتبه أو تقصير أجازته السنوية ، أو نتيجة زيادة أعبائه الوظيفية كزيادة عدد ساعات العمل اليومية أو فرض واجب إضافى إلى أعمال وظيفته . غير أن هذه التعديلات يجب أن تكون عامة مجردة لا تخص موظفاً بعينه ، كما لا يجوز الاتفاق على مخالفتها سواء لصالح الإدارة أم لصالح الموظفين . وذلك تطبيقاً لمبدأ المساواة بين أصحاب المراكز المتشابهة . ولحماية المرشح للوظيفة باعتباره الطرف الضعيف فى العلاقة الوظيفية ، ولمنع زيادة المزايا الوظيفية بالنسبة لبعض الموظفين بناء على

---

(١) راجع : دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٢٦ .

اعتبارات شخصية . ويجب أن يتم تعديل القواعد الوظيفية بقواعد تشريعية مـــن نفس درجتها ، فلا يجوز تعديل قاعدة قانونية بقاعدة لائحية ، وذلك احتراماً لمبدأ تدرج القواعد التشريعية . ولا تستطيع الإدارة مخالفة قواعد التنظـــيم الوظـــيفى ـــ ولـــو كانت لائحية ـــ بقرار فردى ، وإلا كان هذا القرار غير مشروع يجوز إلغاؤه فى الأنظمة القضائية التى تسمح بالإلغاء، كمـــا يجـــوز الـــتعويض عما ترتب عليه من ضرر . وذلك تطبيقاً لمبدأ المشروعية .

الفصل الثالث

اختيار الموظفين العموميين

تمهيد وتقسيم :

إن زيادة عدد الموظفين والعمال الحكوميين ظاهرة ملموسة ، ليس في جمهورية مصر العربية فحسب بل في مختلف دول العالم ، ولاشك أن هــذه الزيادة تقتضي زيادة كبيرة في النفقات وبالتالي أعباء مالية تتحملها ميزانية الدولة في شكل أجور ومرتبات .

ولقــد حاولت معظم الدول الحد من هذا التضخم الملموس في عدد الموظفين والعمال الحكوميين وذلك عن طريق إنقاص عدد الموظفين تارة، وعن طريق إغلاق باب التعيين تارة أخرى إلا أن ذلك كان له آثاراً سيئة على مستوى الخدمات التي تؤديها الدولة لمواطنيها .

ولمــا كــان التوسع في الخدمات التي تؤديها الدولة لمواطنيها من ممــيزات هذا العصر ، فلاشك في أن زيادة معدل الخدمات يقتضي زيادة الموظفين والعمال الحكوميين .

وحيــث أنه لا يمكن إغفال الاعتبارات المالية ، وما تتحمله الدولة مــن نفقــات فــي صورة أجور ومرتبات لموظفيها ، وحيث أنه لا يمكن إنقــاص عدد الموظفين والعمال الحكوميين ، لذلك يقع على الدولة عبء الاستفادة منهم إلى أقصى درجة .

ولكــي تستطيع الدولة أن تستفيد من عمالها وموظفيها إلى أقصى درجة لابد لها من العناية باختيار العمال والموظفين العموميين عند تعينهم

لأول مــرة في الجهاز الحكومى حتى يمكن اختيار أفضل العناصر لشغل الوظائف العامة .

وعملــية التعيين فى الجهاز الإدارى للدولة لها جانبان . الأول ، هــى شــروط عامة يجب أن تنطبق أساساً على كل من يتقدم للتعين فى الوظــائف العامــة . والثانى شروط خاصة يتم تقديرها بنوع أو آخر من الاختــبارات حسب ما تقرره إدارة المنظمات المختلفة ويتوقف ذلك علي طبيعة العمل فيها ونوع المؤهلات التى تحتاج إليها .

والغــرض مــن هذان الجانبان هو ضمان الحصول على أفضل العناصــر للعمــل فى الجهاز الإدارى ، مع ضمان الموضوعية والحياء والنزاهة فى عملية التعين خاصة بعد أن أصبح حق العمل وحق المساواة فى شغل الوظائف العامة من أهم الحقوق الدستورية فى المجال الوظيفى.

ومــن أجــل هــذا فإننا سوف نتناول فى دراسة اختيار الموظفين العموميين دراسة وبحث الجانبان سالفي الذكر وسوف نخصص لكل جانب مبحث منفرد .

المبحث الأول

الشروط العامة للتعيين فى الوظائف الحكومية

تشـــترط مختلف الدول عدة شروط فى التقدم للتعيين فى الوظائف العامـــة وهذه الشروط تكاد تكون واحدة فى الدول المختلفة ، ولقد نصت علـــى تلـــك الشـــروط العامة كل تشريعات العاملين المدنيين فى مصر ، وآخـــرها المـــادة (٢٠) من قانون العاملين المدنيين الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، فقـــد اشترطت تلك المادة فيمن يعين فى الجهاز الإدارى للدولة الشروط الآتية :

١ ــ أن يكـــون متمتعاً بالجنسبة المصرية أو جنسية إحدى الدول العربية التى تعامل جمهورية مصر العربية بالمثل بالنسبة إلى تولى الوظائف العامة .

٢ ــ أن يكون محمود السيرة حسن السمعة .

٣ ــ ألا يكـــون قـــد ســـبق الحكم عليه بعقوبة جنائية فى إحدى الجرائم المنصـــوص علـــيها فـــى قـــانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصـــوص علـــيها فى القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره ، ومع ذلك فإذا كان الحكم مشمولاً بوقف تنفيذ العقوبة جاز تعيين العامل بعد موافقة السلطة المختصة .

وإذا كـــان قد حكم عليه لمرة واحدة لا يحول دون التعيين إلا إذا قـــدرت لجـــنة شـــئون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم

وظروف الواقعة أن تعيين العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل .

٤ ــ ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بقرار أو حكم تأديبى نهائى ما لم تمضى على صدوره أربع سنوات على الأقل .

٥ ــ أن يكون مستوفياً لاشتراطات شغل الوظيفة .

٦ ــ أن تثبت لياقته الصحية للوظيفة بمعرفة المجلس الطبى المختص ، وذلك فيما عدا العاملين المعينين بقرار من رئيس الجمهورية ويجوز الإعفاء منها بقرار من السلطة المختصة بالتعيين .

٧ ــ أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة .

٨ ــ ألا يقل السن عن ست عشرة سنة .

٩ ــ أن يكون ملماً بالقراءة والكتابة .

ولبحث ودراسة الشروط العامة لشغل الوظيفة ينبغى بيان مضمون كل شرط من الشروط السالفة الذكر بالإضافة إلى شرط آخر لم يرد صراحة بين تلك الشروط وإن كان يعمل به فى الواقع العملى ألا وهو شرط الجنس والمتمثل فى شغل المرأة لبعض أنواع الوظائف العامة .

أولاً : الجنسية المصرية :

تقصر الدول المختلفة وظائفها العامة على الوطنيين حرصاً منها على سلامتها وأمنها ، ففى فرنسا لا يجوز تعين أى فرد فى وظيفة عامة ما لم يكن متمتعاً بالجنسية الفرنسية ، ويعتبر فقد الجنسية الفرنسية سبباً من أسباب انفصام الرابطة الوظيفية ، كما أنه لا يجوز استخدام الأجانب

ابتداء إلا بصفة مؤقتة وبعقود محددة المدة ، ويظل هذا الحظر قائماً حتى بالنسبة للمتجنس بالجنسية الفرنسية ما لم ينقضى على هذا التجنس خمس سنوات بالنسبة لبعض الوظائف الأخرى التى تتسم بحساسية خاصة [١] .

وفى الولايات المتحدة الأمريكية يقتصر التعين فى الوظائف العامة بحسب الأصل على من يتمتع بالجنسية الأمريكية ــ ولا يجوز تعين الأجانب إلا بعقد مؤقت وبوظيفة مدنية لا يتوافر فى المواطنين الخصائص اللازمة لشغلها .

وفى إنجلترا لا يتم التعين فى الوظائف العامة أيضاً إلا من بين المتمتعين بالجنسية الإنجليزية ، ويجوز على سبيل الاستثناء تعين الأجانب بعقد مؤقت وذلك فى حالة توافر مؤهل أو خبرة خاصة فى الأجنبى المطلوب تعينه [٢] .

أما فى مصر فقد عنى دستور ١٩٢٣ بالنص على شرط الجنسية المصرية للتعين فى الوظائف العامة ، فقد نص فى المادة الثالثة منه على أن المصريين لدى القانون سواء " وأنه إليهم وحدهم يعهد بالوظائف العامة مدنية كانت أو عسكرية ولا يولى الأجانب هذه الوظائف إلا فى أحوال استثنائية يعينها القانون " .

وإذا كان النص المقابل فى دساتير سنة ١٩٥٦ وسنة ١٩٦٤ ،

---

(١) راجع : المواد ١٦ ، ٥٠ من نظام الخدمة رقم ٩٥ ــ ٢٤٤ الصادر فى ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ وكذا البند الأول من المادة (٢٣) من نظام الخدمة الفرنسية الصادر فى سنة ١٩٤٦ .

(٢) راجع : روجر جريجور ، مؤلفه بعنوان " الوظيفة العامة " ، طبعة ١٩٥٤ ، ص ١٦٥.

وســنة ١٩٧١ لــم يتضمن حكماً مماثلاً فإن هذا الحكم مفهوم ضمناً على أساس أن شغل الوظائف العامة هو مظهر لممارسة الحقوق السياسية التى لا يتمتع به إلا المواطنون . ولكن الحكم ورد صراحة فى قوانين التوظف المتعاقبة وآخرها المادة (٢٠) من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

ولقــد صدر بتنظيم شئون توظف الأجانب قرار رئيس الجمهورية رقم ١١٤ لسنة ١٩٦٨ وهو يفيد بأنه لا يجوز للأجنبى مزاولة العمل في مصـــر إلا بعــد الحصــول علـــى ترخيص بالعمل والإقامة من الجهات المختصـــة (١) ، أن وسيلة استخدام الأجنبى هى العقد الذى يجب ألا تزيد مدته على خمس سنوات تبدأ من تاريخ تسلمه العمل (٢) .

ولما كان المشرع المصرى لم يرد أن يسوى بين العرب من غير المصـــريين وبين الأجانب فى هذا المجال ، فقد تضمنت الفقرة الأولى من المــادة (٢٠) مـــن القــانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حكماً جديداً يفيد صلاحية مواطــنى الــدول العربية لشغل الوظائف العامة المصرية بشرط المعاملة بالمثل .

ثانياً : الشروط الأخلاقية فى الموظفين :

تشترط تشريعات الدول المختلفة ضرورة توافر شروط أخلاقية فى المرشح للوظيفة العامة . ومرجع ذلك أن الموظف بحكم مهنته يطلع على أســـرار الناس ويباشر مصالحهم ولذا تحرص الدول على ألا يلى الوظيفة العامة إلا من كان على جانب من الأخلاق .

---

(١) راجع : المادة الثانية من القرار الجمهورى رقم ١١٤ لسنة ١٩٦٨ .

(٢) راجع : المادة الثالثة من القرار الجمهورى رقم ١١٤ لسنة ١٩٦٨ .

والشروط الأخلاقية التى يجب توافرها فى المرشح لشغل الوظيفة العامـــة لهـــا جانبان أحدهما سلبى : ويتمثل فى ألا يكون المرشح للوظيفة العامـــة قد ارتكب أعمالاً تتنافى مع الشرف والأمانة ، وألا يكون قد سبق فصـــله مـــن الخدمة والجانب الثانى إيجابى ويتمثل فى أن يكون المرشح للوظيفة العامة محمود السيرة وحسن السمعة . هذا بالإضافة إلى أن هناك بعـــض أنـــواع من الوظائف العامة تحتاج إلى درجات عالية من الأخلاق حتى تطمئن الجماعة إلى حسن اختيار من يشغلها .

وقد نصت قوانين العاملين المتتالية فى مصر على ضرورة توافر الشـــروط الأخلاقية بجانبيها السلبى والإيجابى فى المرشح لشغل الوظيفة العامـــة وآخـــر تلك القوانين قانون العاملين الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حيـــث ورد النص على الشروط الأخلاقية التى يجب توافرها فى المرشح لـــنقل الوظـــيفة العامة فى الفقرات ٢ ، ٣ ، ٤ من المادة (٢٠) منه وذلك على النحو التالى :

فقرة ٢ : " أن يكون محمود السيرة حسن السمعة " .

فقرة ٣ : " ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية فى إحدى الجـــرائم المنصـــوص عليها فى قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصـــوص عليها فى القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره . ومع ذلك فإذا كان الحكـــم مشمولاً بوقف تنفيذ العقوبة جاز تعين العامل بعد موافقة السلطات المختصـــة . وإذا كان قد حكم عليه لمرة واحدة فلا يحول دون التعيين إلا إذا قـــدرت لجـــنة شـــئون العامليـــن بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن تعين العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة

العمل .

فقرة ٤ : ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بقرار أو حكم تأديبى نهائى ما لم تمضى على صدوره أربع سنوات على الأقل .

ولما كانت الشروط الأخلاقية التى يجب توافرها فى المرشح لشغل الوظـائف العامة لا يلزم توافرها فى الموظف عند بداية التعين فحسب بل يلزم استمرار توافرها فى الموظف طوال مدة خدمته لذلك ورد فى المادة ٧/٩٤ من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ أو من بين أسباب انـتهاء خدمـة الموظـف " الحكـم عليه بعقوبة جناية فى إحدى الجرائم المنصـوص عليها فى قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص علـيها فـى القوانيـن الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن الحكم مع وقف التنفيذ .... الخ " .

ويجـدر بـنا فى هذا المجال أن نلقى بعض الضوء على كل من الجانـب السلبى والجانب الإيجابى فى الشروط الأخلاقية الواجب توافرها فى المرشح لشغل الوظيفة العامة .

أولاً : الجانب السلبى :

وهو ألا يكون المرشح للوظيفة العامة قد ارتكب أعمالاً تتنافى مع الشـرف والأمانة ومعظم الدول تنص على أن ارتكاب الموظف لجناية ، يعتـبر منافياً للأخلاق ، ولذلك ترفض معظم الدول تعين الأشخاص الذين سبق الحكم عليهم بعقوبة جنائية فى إحدى الجنايات المنصوص عليها فى قانون العقوبات .

أمـا بالنسـبة للجنح فالأصل أنها لا تحول دون صلاحية المرشح

لشغل الوظائف العامة إلا إذا كانت مخلة بالشرف والأمانة ، ومن أمثلة الجنح المخلة بالشرف والأمانة السرقة وهتك العرض والتزوير وغير ذلك أما الجرح العمدى الناتج عن حادث سيارة مثلاً لا يعد من الأمور المخلة بالشرف والأمانة ، وبصفة عامة فإن تقدير ما إذا كان الحكم قد صدر فى جريمة مخلة بالشرف أم لا هو مسألة تقديرية تقدرها الإدارة حسب ظروف الواقعة ونوع الوظيفة المطلوبة التعيين فيها ، والإدارة تخضع فى تقديرها هذا لرقابة القضاء .

ومن الجدير بالذكر فى هذا المقام أنه فيما يتعلق بسبق صدور حكم جنائى فإن هذا القيد من قيود التعيين قد اختلفت صياغته فى قوانين التوظف المتعاقبة فى مصر بقصد التخفيف والتيسير وذلك على النحو التالى :

١ ـ كانت المادة ٢/١٠٧ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ تقضى صراحة بأن خدمة الموظف تنتهى بسبب " الحكم عليه فى جناية أو جريمة مخلة بالشرف .

٢ ـ وجاءت الصياغة فى المادة ٧/٧٧ من القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ على النحو التالى " الحكم عليه بعقوبة جناية أو فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ويكون الفصل جوازياً للوزير المختص إذا كان الحكم مع وقف التنفيذ العقوبة " .

٣ ـ وعندما صدر القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، نصت الفقرة السابعة من المادة ٧٠ " الحكم عليه بعقوبة جناية فى إحدى الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها فى القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية فى

جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ، ويكون الفصل جوازياً للوزير إذا كان مع وقف التنفيذ العقوبة " .

٤ ـ وأخيراً انتهى المشرع إلى الصياغة التالية فى الفقرة السابعة من المادة ٩٤ من القانون الحالى " الحكم عليه بعقوبة جناية فى إحدى الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات أو ما يمثلها من جرائم منصوص عليها فى القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن الحكم مع وقف التنفيذ . ومع ذلك فإذا كان الحكم قد صدر عليه لأول مرة فلا يؤدى إلى إنهاء الخدمة إلا إذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل .

ويتضح من السرد السابق أن المشرع المصرى قد خفف فى قوانين العاملين المتعاقبة من شروط الترشيح لشغل الوظائف العامة وحصرها ـ فى مجال هذا الشرط بالنسبة للجنايات فى الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات والقوانين الخاصة ومن ثم فقد أخرج منها بعض أنواع الجرائم السياسية الاستثنائية وهذا هو اتجاه المحكمة الإدارية العليا ، وبالنسبة للجنح حصرها فى الجنح المخلة بالشرف والأمانة وذلك فى القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، ثم جعل الفصل جوازياً للوزير إذا كان الحكم مع وقف التنفيذ وذلك فى القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، ثم جعل عدم الصلاحية مرتبط بصدور حكم مقيد للحرية فى جنحة مخلة بالشرف والأمانة أما إذا كان الحكم بغرامة مالية فإنه لا يتنافى مع الصلاحية وذلك فى كل من القانونين ٥٨ لسنة ٧١ ، القانون ٤٧ لسنة

١٩٧٨ .

ومـــن الشروط الأخلاقية التى تندرج فى الجانب السلبى أيضاً ألا يكـــون العامل قد سبق فصله من الخدمة بقرار أو حكم تأديبى نهائى ما لم تمضى على صدوره أربع سنوات على الأقل .

ثانياً : الجانب الإيجابى :

ويتمـــثل هـــذا الجانب فى أن يكون المرشح لشغل الوظيفة العامة محمـــود الســـيرة وحسن السمعة بالإضافة إلى أن هناك بعض أنواع من الوظائف العامة تحتاج إلى درجة عالية من الأخلاق .

ولقـــد أوضحت محكمة القضاء الإدارى فى أحد أحكامها المقصود من شرط حسن السيرة والسمعة كما أوضحت أنه شرط مستقل عن شرط عدم صدور أحكام جنائية على المرشح لشغل الوظيفة العامة ، حيث قضت بأنـــه " تشترط المادة السادسة من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الخاص بـــنظام موظفـــى الدولة فيمن يعين فى إحدى الوظائف العامة عدة شروط فصـــلتها فى بنودها الثمانية ومنها شرط السيرة المحمودة . وسيرة المرء هـــى ما عرف به أو عرف عنه من صفات حميدة أو غير حميدة تتناقلها الألســـن وتقر فى الأذهان على أنها صحيحة وإن لم يمكن ردها إلى أصل ثابـــت معلوم ، ولذلك فإنه لا يشترط لسوء سيرة المرء أن يكون قد وجه إلـــيه اتهام مشين أو صدرت ضده أحكام ماسة : حتى أن المادة السادسة المذكـــورة قد ميزت بين السيرة المحمودة وبين عدم صدور أحكام جنائية وجعلتهما شرطين مستقلين من شروط الصلاحية للتعيين فى الوظائف إنما يكفـــى لســـوء سيرة المرء أن تقوم ضده الشبهات وتعلق بسمعته شوائف تلوكها الألسن دون أن يصل الأمر إلى حد إدانته فى ذلك بأية أحكام جنائية

أو غيرها " [١] .

وهـناك بعـض الوظـائف الحساسة مثل القضاء والنيابة العامة والشرطة إلى أن يتوافر فى شاغلها درجة عالية من الأخلاق حتى تطمئن الجماعة إليه ، ولهذا فإن التصرفات الشخصية للمتقدم لشغل وظيفة عامة من تلك الوظائف الحساسة كثيراً ما تكون محل اعتبار .

ومن أجل هذا فإن بعض التشريعات تتطلب فى المتقدم لشغل هذه الوظائف شهادة إدارية بحسن السير والسلوك ، ويلجأ بعضها إلى ضرورة إجراء تحريات حول المرشح لتولى مثل هذه الوظائف الحساسة للتأكد من حسن السمعة والسلوك السرى ويخضع الأمر فى هذا الشأن لتقدير الإدارة تحت مراقبة القضاء .

كمـا أن هـناك دائماً فئة من الوظائف السياسية التى تشغل على أسـاس الاعتـبارات السياسـية كالوزراء والمحافظين ، وهذا النوع من الوظـائف يترك فيها الحرية للحكومة لتعين من تشاء من الموظفين الذين تطمئن إليهم وتعتقد أنهم أقدر على تفهم سياستها ووضعها موضع التنفيذ .

ويلاحـظ فـى هـذا الشأن أن مقتضيات أمن الدولة وسلامتها قد تضـطر الـدول إلى الخروج عن مبدأ المساواة بين المواطنين فى شغل الوظائف العامة وإلى اعتبار أن اعتناق بعض الأفكار يجعل الموظف غير صالح لتولى هذه الوظائف العامة ، ومن أمثلة ذلك القانون الذى صدر فى الولايات المتحدة الأمريكية الذى حرم الالتحاق بالوظائف العامة على كل

---

(١) راجـع : حكـم محكمة القضاء الإدارى الصادر بتاريخ ١٩٥٨/٣/٥ فى القضية ٧١٧ لسنة ١١ قضائية .

مـــن يثبـــت انـــتماؤه إلى حزب أو منظمة تعادى الشكل الدستورى للدولة الأمريكية .

وفـــى إنجلـــترا تقـــرر ألا يشـــغل أحـــد الأفـــراد منصباً يتمتع باختصاصات حيوية إذا ثبت أنه عضو فى الحزب الشيوعى أو منتمى إلى منظمة فاشية أو له بأى منها علاقة تجعل ولاءه محل شك .

ثالثاً : شروط الصلاحية الجسمانية :

تشـــترط جمـــيع التشـــريعات الخاصة بالوظائف العامة فى الدول المخـــتلفة ألا يتولى الوظائف العامة إلا القادرون جسمانياً ويرجع ذلك إلى ثلاثة اعتبارات هى [١] :

أولاً : الـــتأكد مـــن مقـــدرة المرشح للقيام بأعباء وظيفته حتى لا تتعطل مصالح الجمهور إذا حال المرض أو العجز الصحى بين الموظف وبين أداء واجبه .

ثانـــياً : الحـــيلولة دون انتشار العدوى بين المواطنين والموظفين الذين يتصلون بالموظف بحكم وظيفته وذلك بالنسبة للأمراض المعدية .

ثالثاً : تأمين الدولة مالياً حتى لا تفاجأ بموت موظفيها أو عجزهم عـــن العمـــل فتضـــطر إلى تحمل الأعباء المالية التى ترتبها التشريعات المختلفة من تأمين ومكافأة أو معاش .

وإذا كانت معظم التشريعات المتعلقة بكيفية شغل الوظائف العامة تحدد حد أدنى من الشروط الصحية التى يجب توافرها فى المرشح لشغل

---

(١) راجع : د . سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٢٤٨ .

الوظـيفة العامـة فإن بعض الوظائف يحتاج العمل فيها إلى قدر كبير من الصـلاحية الجسمانية وهى الوظائف التى تحتاج إلى مجهود عضلى إلى جانـب المجهود الذهنى كالعمل فى القوات المسلحة والشرطة وكذا العمل فى الإشراف على التربية الرياضية في المدارس .

وتثبت اللياقة الطبية للمرشحين لشغل الوظائف العامة عن طريق القومسـيون الطـبى العام ، وهو هيئة حكومية ، ويتم الكشف عادة عقب إجراء المسابقة بين المتقدمين وذلك حتى يقتصر توقيع الكشف الطبى على الناجحين فى مسابقة الالتحاق بالوظائف العامة المعلن عنها .

رابعاً : استيفاء اشتراطات شغل الوظيفة :

وهذا الشرط يتصل بترتيب الوظائف العامة حيث يتم فى إجراءات ترتيب ووصف الوظائف العامة بيان المؤهلات والاشتراطات المطلوبة فى الموظف الذى يشكل كل وظيفة من الوظائف العامة وفى حالة خلو وظيفة مـن تلك الوظائف ويتم الإعلان عن طلب موظف لشغلها ويدرج فى هذا الإعلان الاشتراطات اللازم توافرها فيمن يتقدم لشغل تلك الوظيفة بهذا يتم وضع الرجل المناسب فى الوظيفة التى تتناسب مع خبراته ومؤهلاته مما يكون له أكبر الأثر على فاعلية الجهاز الإدارى للدولة .

خامساً : أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة :

ذكـرنا فيما سبق أن حق العمل وحق المساواة فى شغل الوظائف العامة من أهم الحقوق الدستورية فى المجال الوظيفى ، ومن أجل هذا فإن اشـتراط اجتـياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة يحقق أمران : **الأول** : ضـمان اختيار أفضل العناصر لشغل الوظائف العامة . **والثانى** : تحقيق

مـــبدأ تكافؤ الفرص فى شغل الوظائف العامة فعند التساوى بين المتقدمين لشـــغل وظيفة ما فى المؤهلات والخبرات ، تكون درجات الامتحان هى الفيصل فى اختيار الشخص الذى يعين فى الوظيفة المطلوب شغلها خاصة إذا مـــا كـــان العـــدد المـــتقدم لشغل الوظائف المعلن عنها أقل من العدد المطلوب تعيينه .

سادساً : شرط السن :

لقد اشترط المشرع المصرى فى قوانين العاملين المدنيين المتتالين ألا يقل سن العامل عن ست عشرة سنة ميلادية ، فقد قدر المشرع أن ذلك هو الحد الأدنى من العمر الذى يسمح للعامل بتحمل تبعات عمله .

ويثبت السن بشهادة ميلاد أو مستخرج رسمى من سجلات الأحوال المدنية أما بالنسبة لساقط القيد فإن سنه يحدد بقرار من القومسيون الطبى العـــام وإذا كان السن الذى حدده المشرع كحد أدنى لشغل الوظائف العامة هـــو ســـت عشرة عاماً فإن هذا لا يمنع المشرع أو الجهة الإدارية فى أن تحدد سن أكبر بالنسبة للوظائف التى تتطلب واجباتها ذلك .

سابعاً : أن يكون المرشح ملماً بالقراءة والكتابة :

وإذا كـــان الإلمام بالقراءة والكتابة هو أدنى درجات المعرفة فإن هـــذا كـــان له ما يبرره فى الماضى أما فى الوقت الحاضر وبعد انتشار التعليم وتقرير مجانيته ، فإننا نهيب بالمشرع أن يشترط فى المرشح لشغل الوظـــائف العامـــة درجة أعلى من درجات المعرفة ولتكن إجادة القراءة والكتابة لأن هذا من شأنه أن يرفع من مستوى الخدمة فى الجهاز الإدارى للدولة كما أنه سوف يدفع أولياء الأمور إلى تعليم أبنائهم رغبة فى إلحاقهم

بالعمل الحكومى وهذا يؤدى إلى محو جزء كبير من الأمية فى مصر .

ثامناً : شرط الجنس أو النوع :

ذكـــرنا فيما سبق أن هذا الشرط وإن لم يرد ضمن الشروط التى يجب توافرها فى المرشح لشغل الوظائف العامة إلا أنه يعمل به فى الواقع العملى خاصة عند النظر نحو شغل بعض أنواع من الوظائف .

ويتمثل ذلك الشرط فى مشكلة شغل النساء للوظائف العامة ، وهى المشـــكلة الـــتى شـــغلت الرأى العام لاسيما بعد الحربين العالميين الأولى والثانـــية فقـــد كـــان لهذا الموضوع أهمية خاصة تمثلت فيما يجرى من دراســـات فـــى هذا المجال وأثيرت فى كثير من المؤتمرات الدولية ومن أهمها المؤتمر الذى عقد فى فيينا سنة ١٩٣٣ .

وقد كانت لهذه الدراسات والمؤتمرات تأثيرها الواضح فى التشريع المقـــارن وفى المواثيق الدولية بحيث لم تعد تخلو إحدى هذه الوثائق من إقرار حق المرأة فى شغل الوظائف العامة شأنها فى ذلك شأن الرجل .

وإذا كانت توجد ثمة مشاكل قد تعترض المرأة فى مجال توظيفها ممـــا يؤدى إلى ضعف إنتاجها ، إلا أن هذه المشاكل يمكن تلافيها أو على الأقل التقليل منها إذا روعيت بعض الأسس العامة التى تتمشى مع طبيعة المرأة والظروف التى تحيط بها .

ويتجه الفكر الدولى الحديث وكذلك التشريعات الوظيفية الحالية فى كثـــير من الدول إلى تحقيق مبدأ المساواة فى مجال شغل الوظائف العامة بيـــن الرجل والمرأة فقد ورد فى ديباجة ميثاق الأمم الموقع عليه فى ٢٦ يونيه سنة ١٩٤٤ بأنه " نحن شعوب الأمم المتحدة قد آلينا على أنفسها أن

نؤكد من جديد إيماننا بالحقوق السياسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية " .

كذلك سجل هذا المبدأ الإعلان العالمى لحقوق الإنسان حيث نصت المـــادة (١) مـــنه على أن لكل شخص حق المساواة فى القبول بالوظيفة العامة فى الدولة التى ينتمى إليها .

وأخيراً فإن مكتب العمل الدولى قد أقر هذا المبدأ فى مؤتمره الذى عقـــده فى أكتوبر سنة ١٩٥٩ حيث أوصى بضرورة تحقيق المساواة بين الجنســـين فـــى مجال العمالة ومعدلات الأجور بحيث لا يتميز الرجل عن المرأة فى هذا الشأن (١) .

ومـــن أجل ذلك فإن تشريعات الدول المختلفة تساوى بين الرجل والمـــرأة فى شغل الوظائف العامة وتصدر النصوص القانونية التى تضع تسهيلات للمرأة المتزوجة مراعيه فى ذلك ظروفها الخاصة .

ففـــى فرنسا يمنح المشرع للمرأة إجازة وضع بمرتب كامل لمدة أربعة عشر أسبوعاً كما أنه أجاز لها إذا أنجبت طفلين أو أكثر أن تعتزل العمـــل مؤقتاً إذا طلبت ذلك لتتولى شئون أطفالها ثم تعود إلى العمل بعد أداء تلك المهمة .

وفى الولايات المتحدة الأمريكية تجيز التشريعات للمرأة التى لديها أطفـــال بأن تقوم بإجازة طويلة تصل إلى بضع سنوات لتتمكن خلالها من تربية أطفالها ثم إعادة تدريبها عند عودتها للعمل بعد انقضاء هذه الإجازة.

---

(١) مدخل لدراسة الأجور ، إعداد مكتب العمل الدولى ، ترجمة الأستاذ / جمال البنا ، ص ٨٧ .

وفى مصر لم يرد نص صريح فى دستور سنة ١٩٢٣ ولا قوانين التوظف المتلاحقة يتعلق بالمساواة بين المرأة والرجل فى مجال شغل الوظائف العامة ، وقد جاء فى المادة (١١) من دستور مصر الصادر فى سنة ١٩٧١ بأن تكفل الدولة التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها فى المجتمع ومساواتها بالرجل فى ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية .

وإذا كان ما سبق هو ما يتعلق بمشكلة مساواة الرجل والمرأة فى شأن شغل الوظيفة العامة فإنه يبقى لنا فى هذا المجال مسألة قانونية تتعلق بمدى حرية الإدارة فى أن تقصر شغل بعض أنواع من الوظائف على الرجال دون النساء .

لقد جرت أحكام مجلس الدولة الفرنسى القديمة على أن الجهة الإدارية لها الحرية المطلقة فى تقدير مدى ملاءمة مسئوليات وواجبات الوظيفة مع طبيعة المرأة دون رقابة للقضاء عليها فى هذا الشأن ، ومعنى ذلك أن القضاء قديماً فى فرنسا كان يعترف بحق الإدارة فى قصر بعض الوظائف على الرجال دون النساء . ولكن أحكام مجلس الدولة الفرنسى الحديثة قد اتجهت اتجاهاً مغايراً بأن قضت بأن الجهة الإدارية إذا قررت أن الوظيفة لا تتناسب مع طبيعة المرأة فإن قرارها فى هذا الشأن يكون خاضعاً لرقابة القضاء الإدارى الذى له أن يتصدى لمدى سلامة تقدير الجهة الإدارية فى هذا الصدد وما إذا كان هذا الأمر يقتضى حقاً استبعاد المرأة من شغل الوظيفة من عدمه [1] .

---

(١) راجع : اندريه دى لوبادير ، مؤلفه بعنوان " مبادئ القانون الإدارى " ، طبعة ١٩٦٣ ، ص٥٦ .

أمــا بالنسبة لمجلس الدولة المصرى فإن قضاءه قد تواتر على أن الإدارة لها حرية تقدير مدى صلاحية المرأة لشغل بعض الوظائف العامة مــن عدمــه وهى تخضع فى تقديرها هذا لرقابة القضاء [١] ، ولعل حكم محكمــة القضــاء الإدارى الصادر فى ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٥٣ يعد حكماً مفصلاً فى هذا الشأن [٢] .

---

(١) راجع : حكم المحكمة الإدارية العليا فى القضية رقم ٢٥٣٦ لسنة ٨ ق جلسة ٣١/ ١٩٦٣/٣ .

(٢) حكـم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٥٣ يتعلق بدعوى إقامــتها إحدى السيدات التى رفضت وزارة العدل تعيينها فى إدارة القضايا أو فى النيابة العامة وقد جاء بهذا الحكم ما يلى " ومن حيث أنه لا مشاحة فى أن المبادئ العليا الدستورية تقضى بمساواة المرأة للرجل فى الحقوق والواجبات ومن حيث أن مقتضـــى هذه المساواة عند تطبيقها على الوظائف العامة والأعمال العامة هو عدم جــواز حرمان المرأة على وجه مطلق من تولى هذه الوظائف العامة والأعمال ، وإلا كــان فـــى ذلك تعارض مع مبدأ المساواة ، وإخلال بهذا المبدأ الجوهرى من المبادئ العليا الدستورية . ومن حيث إن ذلك يقتضى أن يترك للإدارة التقدير فيما إذا كانـــت المرأة بالنسبة إلى منصب معين أو إلى وظيفة بالذات قد انتهت بها إلى مـــدارج الــتطور إلى حد الصلاحية لتولى هذا المنصب أو هذه الوظيفة، فإن رأت الإدارة أن المـــرأة قد قطعت هذا الشرط واستوفت أسباب الصلاحية كان للإدارة ، بـــل علـــيها أن تفتح للمرأة الباب الذى تفتحه للرجل دون أى إخلال بالمساواة فيما بيـــنهما . وقد ظهرت صلاحية المرأة المصرية فى العصر الذى نحن فيه لمناصب وأعمـــال كثـــيرة ، مـــنها الطب والتمريض والتعليم وكثير من الأعمال فى وزارة الشئون الاجتماعية ووزارة الأوقاف ووظائف النيابة الحسبية والشهر العقارى ، بل أن المرأة لتؤثر على الرجل فى بعض من هذه الأعمال لما تتميز به صفات خاصة، فإيثارها على الرجل فى بعض هذه النواحى من النشاط لا يعد إخلالاً بمبدأ المساواة بين الرجل والمرأة " .

==

المبحث الثاني

طرق اختيار الموظفين

أوضحنا فى المطلب الأول الشروط العامة الواجب توافرها للتعين فـــى الوظـــائف العامة ما عاده ما تتوافر تلك الشروط فى عدد كبير من الأفـــراد ، ومـــن ثم تثور مشكلة كيفية اختيار أصلح هؤلاء الأفراد لشغل

== " ومن حيث أن تفريعاً على ما تقدم يكون للإدارة أيضاً أن تقدر فى غير تعسف مـــا إذا كـــان الوقت لم يحن بسبب بعض الاعتبارات الاجتماعية لأن تتولى المرأة بعـــض المناصـــب والوظائف العامة . والإدارة فى ذلك تترخص بمقتضى سلطتها الـــتقديرية فـــى وزن المناسبات والملابسات التى تحيط بهذه الأعمال مستهدفين فى ذلك بظروف البيئة وما تفرض التقاليد من أوضاع وحدود . ولا معقب على الإدارة فـــى هذا التقدير مادامت تلتزم فيه وجه المصلحة العامة . كما للإدارة أن تقدر وما إذا كان الوقت قد حان لقيام المرأة ببعض الواجبات العامة كالخدمة العسكرية متى تنوعت ضرورة هذه الخدمة بحيث تصبح المرأة صالحة لبعضها " .

" ومـــن حيث أنه مهما يكن من أمر فى تصرف الإدارة فى هذه الدعوى ، فلا ينبغى أن يستخلص من هذا التصرفة أن الإدارة قد أقرت قاعدة عامة مطلقة تقضى بأن المرأة المصرية لا تصلح فى كل زمانٍ لتولى مناصب القضاء ووظائف النيابة العامة وإدارة القضايا . فقاعدة عامة مطلقة على هذا النحو لا يجوز تأسيساً على ما تقـــدم ، التســـليم بها ، كما لا يجوز الاجتماع بغير ذلك بأحكام الشريعة الإسلامية السمحاء ، فإن من نصوص الفقه الإسلامى ما لا يمنع تقليد المرأة المسلمة مناصب القضاء متى كانت صالح لذلك " .

" ومـــن حيـــث أن الإدارة قد قررت فى هذه الدعوى أن الوقت لم يحن لتتولى المدعـــية منصباً فى إدارة القضايا أو فى النيابة العامة ، ولم يثبت للمحكمة أن هذا التقدير قد شابه تعسف أو انحراف ، فلا معقب لها عليه " .

الوظـــائف العامـــة ، وتوجد عدة طرق لاختيار الموظفين من بين الأفراد الذيـــن تتوافر فيهم الشروط العامة لشغل الوظائف الحكومية وتنحصر تلك الطرق فيما يلى :

أولاً : حرية الإدارة المطلقة فى الاختيار :

كـــان الاختـــيار فيما مضى فى معظم الدول متروكاً لسلطة إدارة الأفـــراد بكـــل مصـــلحة وبكل وزارة وإن كان هذا الإجراء قيد نوع من اللامركـــزية وعـــدم تعقـــيد الأمور ، غير أنه تمخض عن نتائج مؤسفة تـــتلخص فـــى تدخل المحسوبية والوساطات والقرابة والرشوة فى اختيار الأفراد نظراً لعدم وجود رقيب أو حسيب على أعمال إدارة الأفراد ، وهذه الطريقة من طرق الاختيار من شأنها القضاء على مبدأ تكافؤ الفرص فى شـــغل الوظائف العامة كما أنه لا يؤدى فى كثير من الأحيان إلى اختيار أفضـــل العناصر لشغل الوظائف العامة . ومن ثم بدأت معظم الدول هجر تلك الطريقة فى اختيار الموظفين ، وقد كانت هذه الطريقة سائدة فى مصر إلى أن صدر القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ حيث الغيت هذه الطريقة .

وإذا كانـــت معظـــم الـــدول قـــد هجرت هذا الأسلوب فى اختيار الموظفين اللازمين لشغل الوظائف العامة ، إلا أن بعض الوظائف الإدارية والتى يغلب عليها الطابع السياسى لازال اختيار الموظفين اللازمين لها يتم عـــن طـــريق الحـــرية المطلقـــة للإدارة فى الاختيار . وذلك نظراً لأن اعتـــبارات الـــثقة قيمة يشغل هذه الوظائف تتغلب على كافة الاعتبارات الأخرى ، ومن أمثلة الوظائف ذات الطابع السياسى والتى يتم التعين فيها بهذا الأسلوب ، وظائف المحافظين والسفراء ورؤساء المؤسسات والهيئات العامة .

ثانياً : طريقة الانتخاب :

وتقتصر هذه الطريقة على الاختبار على بعض المناصب الكبيرة ، حيـث يكون التعين فيها عن طريق الفوز فى الانتخابات التى تجرى لهذا الغـرض ويتم تعين من يحصل على أكبر عدد من الأصوات . ولا يعمل بهـذه الطـريقة إلا فـى بلاد قليلة كالولايات المتحدة الأمريكية حيث يتم اختيار وتعين قضاة المحاكم فيها بناء على نتيجة الانتخابات الشعبية التى تجرى فى هذا الشأن .

وهـذه الطـريقة من طرق الاختيار لها عيوب جسيمة تتمثل فى الآتى :

١ ــ خضوع الموظف لتأثير الجماهير وأصحاب النفوذ وأصحاب مكاتب الدعاية والإعلان والصحف الذين يحركون الجماهير وفوق رغباتهم الشخصـية ممـا يكون له أكبر الأثر على الموظف وعمله ويخرج العمل العام من دائرة الحياد والعدالة نظراً لانصياع الموظف لرغبات أصحاب النفوذ أملاً فى تأييده فى الانتخابات القادمة .

٢ ــ أن أفراد الشعب قد لا يحسنون الاختيار لتأثرهم باعتبارات خاصة قد تكون بعيدة عن مستلزمات الوظيفة .

وقد عانت الولايات المتحدة الأمريكية من جراء تطبيق هذا النظام فى الفترة بين الحربين العالميتين حيث أدت هذه الطريقة إلى انتشار الفساد ووقـع بعـض القضـاة فريسة لأعضاء عصابات إجرامية تحركهم وفق رغـباتهم الإجرامـية تحـت حاجة الموظف لتأييد تلك العصابات له فى الانتخابات القادمة .

وفـــى جمهوريـــة مصر العربية لازالت بعض المناصب يتم فيها التعين بناء على الانتخابات مثل انتخاب الجمهور للعمد والمشايخ وانتخاب الأساتذة فى الكليات الجامعية لعمداء تلك الكليات .

ثالثاً : أن يكون الاختيار عن طريق إعداد الموظفين إعداداً خاصاً فى مدارس تنشئها الإدارة وتديرها لهذا الغرض :

وهـــذه الطـــريقة تتطلب مجهودات وتكاليف ضخمة إذا ما اتبعت كقاعدة عامة للتعين فضلاً عن كثرة عدد المتقدمين لشغل الوظائف العامة، ولهـــذه فـــإن هـــذه الطريقة تتبع بصورة جزئية ، حيث تتبع فقط بالنسبة للوظـــائف العامـــة التى يتطلب شغلها إعداداً فنياً خاصاً وطويلاً فيمن يعد للقيام بها .

وتوضـــح هذه الطريقة موضع التطبيق عن طريق إنشاء مدارس فنـــية يلتحق بها من يريدون التعين ، ونظراً لكثرة عدد المتقدمين فإن هذه المـــدارس تضـــع شـــروطاً للالتحاق بها تتعلق بالمؤهلات والسن واللياقة والمظهـــر .. الخ حتى يلتحق بالمدرسة العدد المطلوب وفقاً لتقدير الحاجة إلـــى هـــذا النوع من الوظائف ، وتلتزم الدولة عند استخدام هذه الطريقة بتعين خريجى هذه المعاهد أو المدارس ولهذا يتعين دائماً مراعاة التناسب بيـــن عدد المقبولين بالمدرسة وعدد الوظائف الخالية التى تستوعب هؤلاء الخريجين .

ومـــن أبـــرز هذا النوع من المدارس مدرسة الإدارة فى فرنسا ، حيـــث طولب بإنشاء هذه المدرسة منذ تاريخ بعيد ولكنها تحققت فعلاً سنة ١٩٤٥ بمقتضى أمر ٩ أكتوبر سنة ١٩٤٥ ، وهى معدة لتخريج طوائف الموظفين للالتحاق بالعمل فى مجلس الدولة ، وديوان المحاسبة ، والسلك

السياســـى ، والمفتشين الماليين موظفوا الكادر الإدارى ولك طائفة أخرى من الموظفين تعين بمرسوم .

ولقد ابتعت مصر هذا الأسلوب فيما يتعلق بتخريج ضباط الشرطة والجيش ، وبعض المعاهد التى تعد الموظفين للتدريس مثل كليات التربية الرياضية نظراً لأن تلك الوظائف تحتاج لإعداد خاص من الناحية الذهنية والجسمانية .

رابعاً : طريقة المسابقة :

وهذه هى الطريقة الرئيسية لاختيار الموظفين فى الوقت الحاضر إذ تعـــد من أهم طرق اختيار الموظفين ، وهى الطريقة الشائعة فى معظم دول العـــالم وتـــأخذ بها جمهورية مصر العربية منذ صدور القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وقد نص عليها قانون العاملين المدنيين الحالى رقم ٤٧ لســـنة ١٩٧٨ فـــى الفقرة الثانية من المادة (١٧) منه حيث نص على أن "تحـــدد السلطة المختصة الوظائف التى يكون شغلها بامتحان ، وتلك التى تشـــغل بـــدون امتحان " فالمشرع يجعل الإدارة بالخيار بين سلوك طريقة المسابقة أو عدمــــه ، فإذا قررت الإدارة اتباع طريقة المسابقة فإن المــــادة (١٨) من القانون قد وضعت لها الضوابط التى يتعين عليها التزامها وهى:

أن يكـــون التعيين بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائى لنتائج الامتحان ، وعند التساوى فى الترتيب يعين الأعلى مؤهلاً ، فالأقدم تخرجاً فإن تساويا تقدم الأكبر سناً .

وتســـقط حقوق من لم يدركه الدور للتعيين بمضى سنة من تاريخ إعــــلان نتيجة الامتحان. ويجوز التعين من القوائم التى مضى عليها أكثر

من سنة إذا لم توجد قوائم أخرى صالحة للترشيح منها ، وذلك خلال الستة أشهر التالية لانقضاء السنة .

وتتكون المسابقة من اختبارين أحدهما تحريرى والأخر شخصى ، والغرض من الاختبار التحريرى والاختبار الشخصى هو معرفة أفضل المرشحين الذين تتوافر فيهم الصفات اللازمة للوظيفة واستبعاد غير الصالحين . ويكون الاختبار التحريرى اختباراً عاماً من مادة أو أكثر من المواد التى تتصل بأعمال الوظيفة المراد التعين فيها والوقوف على ما استفاده الطالب من دراسته ومعلوماته العامة ، واختبار مقدرته على التفكير والتعبير عن نفسه بإيضاح ، ويهدف الاختبار الشخصى إلى تقدير صفات الطالب الشخصية والعقلية وما حققه لتوسيع معلوماته العامة ومدى استعداده لكسب المعلومات بالتمرين والتدريب ومشاهدة الطالب مشاهدة شخصية بمعرفة القائمين على المسابقة للحكم على مظهره العام وتقدير شخصيته .

خامساً : الوظائف المحجوزة :

أن الفصل الذى تقوم عليه طرق اختيار الموظفين هو مساواة المواطنين فى مجال شغل الوظائف العامة ولا يخرج عن هذا الأصل إلا طريقتين من طرق الاختيار أحدهما هى حرية الإدارة المطلقة فى اختيار الموظفين اللازمين لشغل الوظائف التي يغلب عليها الطابع السياسى والتى سبق لنا التحدث عنها والثانية هى نظام الوظائف المحجوزة .

والوظائف المحجوزة هى وظائف معينة لا تحتاج عادة إلى تخصص كبير ، أو إلى مستوى عال من الكفاية الجسمانية ، وهذه الوظائف تحجز فلا تسرى عليها القواعد العامة فى المنافسة لشغل

الوظائف العامة ، وتخصص تلك الوظائف لطوائف معينة تكون قد تحملت قدراً كبيراً من ويلات الحرب ، ويكون التنافس على شغل هذه الوظائف بين تلك الطوائف دون غيرها .

وتشمل هذه الطوائف بصفة أصلية مشوهى الحرب ، ولكن بعض التشريعات تدمج فيها أيضاً الأرامل اللاتى فقدن أزواجهن فى الحرب ، وكذلك الأيتام بسبب الحرب .

ولقد أشارت إلى هذه الطريقة المادة (١٩) من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حيث نصت على أنه " تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء الوظائف التى تحجز للمصابين فى العمليات الحربية الذين تسمح حالاتهم بالقيام بأعمالها ، كما يحدد ذلك القرار قواعد شغلها ، ويجوز أن يعين هذه الوظائف أزواج هؤلاء المصابين أو أحد أولادهم أو أحد أخوتهم القائمين باعالتهم وذلك فى حالة عجزهم عجزاً تاماً أو وفاتهم إذا توافرت فيهم شروط شغل هذه الوظيفة وكذلك الأمر بالنسبة للشهداء .

الفصل الرابع

أسباب انتهاء العلاقة بين الموظف العام والدولة

تنـــتهى العلاقة بين الموظف العام والدولة بناء على قيام سبب من الأســـباب التى حددها المشرع لذلك . وقد حدد المشرع هذه الأسباب على ســـبيل الحصـــر فى المادة ٩٤ من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وتتمثل تلك الأسباب فيما يلى :

١ ــ بلوغ سن التقاعد .

٢ ــ عدم اللياقة للخدمة صحياً .

٣ ــ الاستقالة .

٤ ــ الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة .

٥ ــ فقد الجنسية أو انتفاء شرط المعاملة بالمثل .

٦ ــ الفصل بقرار من رئيس الجمهورية .

٧ ــ الفصل لعقوبة تبعية .

٨ ــ إلغاء الوظيفة المؤقتة .

٩ ــ الوفاة .

وسنتناول شرح كل سبب من هذه الأسباب بالتفصيل المناسب .

الحالة الأولى : بلوغ سن التقاعد :

تـــتفق قوانيـــن الموظفين فى العالم على وجوب تحديد سن معين يـــتقاعد الموظف ببلوغها ويترك الخدمة . فى ذلك تحقيق للمصلحة العامة باســـتبدال الشـــباب بالشـــيوخ من الموظفين وحتى تتاح فرص العمل فى

الوظـــيفة العامـــة . لكل أبناء الوطن وعدم قصرها لمدة طويلة على جيل واحد دون باقى الأجيال .

وقد ورد النص على سن التقاعد فى الفقرة (١) من المادة ٩٤ من قانون العاملين المدنيين ، كذلك نصت المادة ٩٥ من ذات القانون على أن " تنـــتهى خدمة العامل ببلوغ سن الستين وذلك بمراعاة أحكام القانون رقم ٧٩ لســـنة ١٩٧٥ بإصدار قانون التأمين الاجتماعى والقوانين المعدلة له ولا يجوز مد خدمة العامل بعد بلوغه السن المقرر .

الحالة الثانية : عدم اللياقة للخدمة صحياً :

يســـتلزم أداء الخدمـــة الوظيفية أن يتمتع الموظف بحد أدنى من اللـــياقة الصـــحية حـــتى يتمكن من النهوض بأعبائها . وفى ذلك مراعاة للمصلحة العامة وحفاظاً على مصلحة الموظف فى نفس الوقت .

ويثبـــت عـــدم اللـــياقة للخدمـــة صحياً بقرار من المجلس الطبى المختص (مادة ٩٦ من القانون) .

ولا يجـــوز إنهـــاء خدمـــة الموظف قبل نفاذ الإجازات المرضية والاعتيادية المستحقة له ، إلا بموافقته . والأصل أن تنتهى خدمة الموظف من تاريخ صدور قرار بإنهاء الخدمة من السلطة الإدارية استناداً إلى قرار الهيـــئة الطبية المختصة بعدم اللياقة الصحية . وذلك إلا إذا صدر القانون تاريخاً آخر .

ويســـتحق الموظـــف راتبه إلى تاريخ إبلاغه بقرار انتهاء الخدمة لعدم اللياقة الصحية . وتنص المادة ٩٩ من قانون العاملين المصرى على أنـــه " فى حالة الفصل لعدم اللياقة الصحية يستحق العامل الأجر كاملاً أو

منقوصاً حسب الأحوال لغاية استنفاذ إجازاته المرضية أو إحالته إلى المعاش بناء على طلبه " .

الحالة الثالثة : الاستقالة :

الاستقالة هى إنهاء خدمة الموظف بناء على طلبه أو لاتخاذه موقفاً معيناً يعتبره القانون بمثابة طلب استقالة .

والاستقالة حق للموظف يقابل حقه فى العمل ، إذ ليس من العدل أن يجبر الموظف رغم أنفه على الاستمرار فى عمل يرغب عنه ، كما كان يحدث أيام السخرة . غير أن استقالة الموظفين يمكن أن تؤثر فى المرافق العامة وتخل بمبدأ دوام سيرها بانتظام واضطراد ، خاصة إذا حدثت فى وقت غير مناسب ، وقبل أن تستعد الإدارة لشغل الفراغ الذى ينتج عنها ، لذلك حاول القضاء الإدارى الفرنسى التوفيق بين المصلحة الخاصة المتمثلة فى حق الموظف فى الاستقالة ، والمصلحة العامة المتعلقة بالحفاظ على دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد . وذلك عن طريق إلزام الموظف المستقيل بالاستمرار فى عمله إلى أن تقبل الاستقالة من ناحية ، وإلزام الإدارة بأن تصدر قرارها بالرد على طلب الاستقالة خلال شهر من تاريخ تقديمه من ناحية أخرى . وقد تبنى المشرع الفرنسى هذا الحل فى قانون نظام الموظفين الصادر فى ١٩ أكتوبر عام ١٩٤٦ كما حرم المشرع الفرنسى الاستقالة الجماعية لخطورتها وعاقب عليها جنائياً فى المادة ١٢٦ من قانون العقوبات . وعاقب عليها القانون الجنائى المصرى أيضاً إذا اتخذت ستاراً لإخفاء الإضراب بأن تمت باتفاق سابق على ترك العمل أو بهدف مشترك ، حسبما . قضت به المادة ١٢٤ من قانون العقوبات . وذلك فضلاً عن إمكان اعتبارها جريمة تأديبية إذا

توافرت أركانها .

والاستقالة نوعان : استقالة صريحة وأخرى ضمنية .

أ ــ الاستقالة الصريحة :

الاســـتقالة الصريحة هى الطلب الذى يتقدم به الموظف معبراً عن رغبته فى ترك الخدمة الوظيفية بصفة نهائية .

وقـــد كـــان القضاء المصرى **قبل نشأة مجلس الدولة عام ١٩٤٦** يعتـــبر علاقـــة الموظـــف بالحكومة علاقة تعاقدية تحكمها قواعد اجارة الأشخاص الواردة فى المواد من ٤٠١ إلى ٤١٨ من القانون المدنى القديم. وطبقاً لهذه القواعد يحق للموظف فسخ العقد بالاستقالة متى يشاء بشرط ألا يحـــدث ذلـــك فى وقت غير لائق ، وإلا كان ملزماً بالتعويض . غير أن القضـــاء عـــدل عن هذا الاتجاه فيما بعد ، على أساس أن علاقة الموظف بالحكومة ليست فى الحقيقة علاقة تعاقدية تشبه علاقة الأجير برب العمل ، وإنمـــا هـــى علاقة تنظيمية يحكمها القانون ويراعى فيها جانب المصلحة العامة الذى تمثله الحكومة . وقد أقر المشرع المصرى هذا الاتجاه مقتفياً أثـــر المشـــرع الفرنسى . وذلك فى قوانين الموظفين المتلاحقة التى بدأت بالقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، فالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، فالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، وأخيراً القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى المادة ٩٧ منه .

ويشترط لكى تكون الاستقالة سبباً فى إنهاء الخدمة توافر الشروط الآتية :

١ ــ أن تكـــون الاستقالة مكتوبة . وذلك لسهولة إثباتها ، ولتنبيه

الموظف إلى خطورة ما يقدم عليه إذا كان مندفعاً تحت تأثير نزوة طائشة أو غضــبة طارئة . ويجب أن يكشف طلب الاستقالة بوضوح عن رغبة الموظف فى ترك الخدمة نهائياً .

٢ ـــ أن تكون الاستقالة خالية من أى قيد أو شرط ، وإلا اعتبرت كأن لم تكن ، إلا إذا تضمن قرار قبول الاستقالة إجابة الموظف إلى طلبه. وذلــك لأن القيد الذى تقيد به الاستقالة ، أو الشرط الذى تعلق عليه يعتبر مرتبطاً بها ارتباطاً لا يقبل التجزئة . وهذا الأمر يحتاج إلى شئ من الدقة فـــى التطبـــيق . فإذا طلب الموظف الاستقالة بشرط ترقيته بالاختيار قبل إنهـــاء خدمـــته ، ففـــى هـــذه الحالة لا يمكن قبول استقالته إلا مع ترقيته بالاختيار إلى الدرجة الأعلى . أما إذا طلب الموظف الاستقالة ما لم ينقل إلى وظيفة أخرى معينة ، فإن طلب الاستقالة هنا يعتبر كأن لم يكن ، ولا يجـــوز للإدارة فى هذه الحالة قبول استقالته مدعية الاستجابة لرغبته لأنها قررت عدم نقله وهو بطلب الاستقالة فى حالة عدم النقل . ولا يجوز ذلك لأن طلـــب الموظف فى الحقيقة هو النقل إلى وظيفة معينة ، وإجابته إلى طلبه تعنى نقله إلى هذه الوظيفة ، وبنقله تنتهى شكواه ولا يكون راغباً فى تـــرك الخدمـــة حسب الطلب الذى تقدم به . وذلك فضلاً عن احتمال أن يتعلق الأمر بمجرد تهديد بترك الخدمة دون رغبة حقيقية فيها .

٣ ـــ ألا تكـــون قد اتخذت ضد الموظف إجراءات تأديبية لم تنته بعـــد . فـــإذا كانت مثل هذه الإجراءات قد بدأت فلا تقبل الاستقالة إلا إذا انتهت بغير الفصل من الخدمة أو الإحالة إلى المعاش . وذلك وفقاً لقانون العامليـــن المصـــرى . والقصد من ذلك هو ألا يفلت الموظف من العقاب بالاستقالة إذا كانت الجريمة التأديبية المتهم فيها من الجسامة بحيث تستحق

عقوبـة الفصـل مـن الخدمـة . وإذا كان الفصل من الخدمة والاستقالة يشتركان فى أنهما يؤديان إلى إنهاء خدمة الموظف ، فإن آثارهما تختلف مـع ذلك من حيث مدى الحقوق التى ترتب للموظف أو الفرص التى تتاح لـه بعد ترك الخدمة . ولا تشترط بعض القوانين مثل هذا الشرط وتترك الأمر تقديرياً للإدارة التى قد ترى من المناسب لمصلحة العمل فى ظروف معينة الاكتفاء بإنهاء خدمة الموظف بقبول استقالته بدلاً من الاستمرار فى الإجـراءات التأديبية . وذلك إما لتقديرها كفاية ترك الخدمة بهذه الوسيلة كجزاء لما ارتكب الموظف من مخالفات تأديبية ، وإما لأن مصلحة العمل تقتضى إغلاق ملف التحقيق ووضع حد لإجراءات التأديب .

٤ ـ ألا يقدم طلب الاستقالة تحت تأثير إكراه مادى [١] ، كما إذا أجبر رجال الشرطة الموظف تحت تأثير التعذيب على تقديمه . أما الإكراه الأدبـى أو المعـنوى فلا يؤثر فى سلامة الاستقالة لأن الأمر يتعلق بعمل الموظف ومصدر رزقه . وهو أعظم اعتباراً من مجرد الخجل أو الإفراط فـى احترام الآخرين أو الرضوخ لتأثير إكراههم الأدبى . ولا يعد إكراهاً أن يخير الموظف بين الاستقالة أو اتخاذ الإجراءات التأديبية ضده ، فيقدم الاستقالة خشية للتأديب لأنه إذا كان واثقاً من براءته مما هو منسوب إليه من تهم ، فمن المنطق ألا يستقيل ويثبت بالأدلة هذه البراءة . أما إذا كان مذنـباً وفضل الاستقالة على العقاب وسوء السمعة ، فإنه يكون قد اختار أهون الضررين من وجهة نظره ، وهو صاحب الشأن فى هذا الخيار .

٥ ـ ألا يرجع الموظف عن طلب الاستقالة من وقت تقديمها إلى

---

(١) راجـع : حكـم المحكمة الإدارية المصرية الصادر فى ٢٣ مارس سنة ١٩٥٧ ، مجموعة المحكمة ، السنة الثانية ، ص ٧٣٨ .

حين قبولها ، وذلك لأنه إذا صدر قرار الإدارة بقبول الاستقالة بعد رجوع الموظف عن طلبه ، فإن قرار الإدارة يكون باطلاً لعدم قيامه على سبب يبرره .

٦ ـ أن يستمر الموظف مقدم الاستقالة فى عمله إلى أن تقبل الاستقالة صراحة ، أو ضمناً بمضى ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها . ولا يعتد بمضى هذه المدة إلا بتوافر شرطين :

أولهما : ألا تقرر الإدارة خلالها إرجاء قبول الاستقالة مراعاة لمصلحة العمل .

وثانيهما : ألا تكون الاستقالة معلقة على شرط أو مقيدة بقيد .

فإذا توافرت هذه الشروط كانت الإدارة مخيرة بين أمرين :

ـ إما قبول الاستقالة صراحة بإصدار قرار بذلك ، أو ضمناً بعدم الرد خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها .

ـ وإما إرجاء قبول الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل ، وذلك إما لمدة غير محددة كما تقضى بعض القوانين ، وفى هذه الحالة يجب ألا تبالغ الإدارة فى إطالة هذه المدة . وإما لمدة محددة لا تزيد على أسبوعين بالإضافة إلى الثلاثين يوماً المتعلقة بالقبول الضمنى ، كما فى قانون العاملين المصرى .

أما رفض قبول الاستقالة رغم توافر شروطها فلا يحق للإدارة إلا فى حالة الضرورة وقيام ظروف استثنائية تبرر ذلك . لأن الاستقالة فى الأصل حق للموظف الذى يجب ألا يلزم بالبقاء فى وظيفته إذا فقد الرغبة فيها .

ويستحق الموظف أجرة إلى تاريخ صدور قرار بقبول الاستقالة ، أو انقضاء المدة التى تعتبر الاستقالة بعدها مقبولة .

ب ــ الاستقالة الحكمية :

الاستقالة الحكمية ــ أو الاعتبارية أو الافتراضية أو الضمنية ــ هى استقالة يفترضها المشرع فى حالة اتخاذ الموظف لمواقف معينة . بحيث يعتبر اتخاذ موقف منها ــ فى حكم القانون ــ بمثابة تقديم الاستقالة[١] .

وتتحقق الاستقالة الحكمية فى القانون المصرى فى عدة حالات هى:

١ ــ حالة الانقطاع عن العمل :

يعتبر الموظف فى قانون العاملين المصرى مقدماً استقالته إذا تغيب عن العمل مدة معينة دون إذن سابق أو عذر مقبول ، رغم إنذاره بعد فوات ثلث المدة . وهذه المدة هى خمسة عشر يوماً متتالية أو ثلاثون يوماً غير متصلة . وتعتبر الخدمة منتهية من تاريخ الانقطاع فى الحالة الأولى ومن اليوم التالى لاكتمال المدة فى الحالة الثانية (المادة ٩٨) .

---

(١) وهذه المواقف ليست دليلا أكيداً على رغبة الموظف فى الاستقالة ، وإنما قد تحدث نتيجة إهمال أو بسبب عذر يصعب إثباته . ومع ذلك يفترض المشرع مراعاة لمصلحة الإدارة ودوام سير مرافقها بانتظام واضطراد أن الموظف باتخاذه لهذا الموقف يعتبر مقدماً استقالته . ويجب عدم الخلط بين الاستقالة الضمنية بهذا المعنى وبين القبول الضمنى للاستقالة المستفاد من سكوت الإدارة عن الرد على طلب الاستقالة خلال مدة معينة .

٢ ــ الالتحاق بخدمة جهة أجنبية :

يعتـــبر الموظـــف مقدماً استقالته فى القانون المصرى " إذا التحق بخدمة أية جهة أجنبية بغير ترخيص من حكومة جمهورية مصر العربية . وفـــى هذه الحالة تعتبر خدمة العامل منتهية من تاريخ التحاقه بالخدمة فى هذه الجهة الأجنبية " . (المادة ٣/٩٨) .

السلطة التقديرية فى الاستقالة الحكمية :

تتمـــتع الإدارة فى القانون المصرى بسلطة تقديرية بالنسبة لجميع حـــالات الاســـتقالة الحكمية . ويقضى قانون العاملين المصرى فى الفقرة الأخيرة من المادة ٩٨ منه بأنه " لا يجوز اعتبار العامل مستقيلاً فى جميع الأحـــوال إذا كانـــت قد اتخذت ضده إجراءات تأديبية خلال الشهر التالى لانقطاعه عن العمل أو التحاقه بالخدمة فى جهة أجنبية " . ومعنى ذلك أن علـــى الإدارة أن تستخدم سلطتها التقديرية فيما يتعلق باعتبار الموظف أو عـــدم اعتباره مستقيلاً استقالة حكمية خلال شهر من تاريخ الانقطاع عن العمل أو الالتحاق بالخدمة فى جهة أجنبية . فإذا قدرت ألا تعتبره مستقيلاً كان عليها اتخاذ الإجراءات التأديبية ضده خلال هذه الفترة .

ولاشـــك أن الموظـــف يســـتطيع أن يتحايل بالاستناد إلى أحكام الاستقالة الحكمية لهجر وظيفته دون التقيد بأحكام الاستقالة الصريحة التى تلزمه بالاستمرار فى العمل إلى حين قبول الإدارة لها صراحة أو ضمناً . ويســـتفيد الموظـــف مـــن تراخى الإدارة أو إهمالها فى اتخاذ الإجراءات التأديبيـــة نحـــوه خلال شهر من تاريخ التغيب . مما قد يضر بالمصلحة العامـــة . غـــير أن نص القانون واضح وصريح فى هذا الشأن ، وليس

للإدارة أن تلوم إلا نفسها . والقانون منطقى مع نفسه فى الموازنة بين الاستقالة الحكمية والاستقالة الصريحة فمدة الشهر التى يمكن خلالها اتخاذ الإجراءات التأديبية ضد الموظف لكى لا تقوم الاستقالة الحكمية تقابل مدة الشهر التى للإدارة أن ترفض فيها الاستقالة الصريحة .

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا فى مصر أن تغيب الموظف بلا عذر هو مجرد قرينة لمصلحة الإدارة . فقالت فى حكمها الصادر فى ٢١ مارس سنة ١٩٧٠ : " أن المشرع قد جاء بقرينة يعد معها الموظف مستقيلاً . وهذه القرينة مقررة لمصلحة الجهة الإدارية التى يتبعها الموظف . فإن شاءت أعملت القرينة واعتبرته مستقيلاً ، وإن شاءت تغاضت عنها رغم توافر شروط أعمالها ، ولها أن تهمل أثرها فلا تعتبر الموظف مستقيلاً وتمضى فى مساءلته تأديبياً لانقطاعه بدون إذن ١٥ يوماً متتالية ... " [١] . لذلك فإن صيغة النص فى قانون العاملين المصرى وهى " يعتبر العامل مقدماً استقالته " تختلف عن صيغته فى قانون الموظفين المصرى السابق رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وهى " يعتبر الموظف مستقيلاً " . واعتبار الموظف فى بعض القوانين مستقيلاً استقالة مقبولة بحكم القانون دون سلطة للإدارة فى القبول أو الرفض فيه خروج على القواعد العامة فى الاستقالة . إذ الأصل أن يترك أمر قبول الأستقالة أو رفضها للإدارة تقدره حسب مقتضيات الظروف ودواعى مصلحة العمل . خاصة إذا كانت الاستقالة اعتبارية لم يطلبها الموظف وإنما رتبها المشرع على اتخاذه لموقف معين . وهذا النوع من إنهاء الخدمة يعد أقرب إلى

---

(١) راجع : مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا ، ص ١٥ ، العدد الثانى ، ص ٢٢٩ .

الفصل أو العزل منه إلى الاستقالة ، إذ أن إنهاء الخدمة فى هذه الحالة فيه نـــوع من الجزاء التأديبى عما وقع من الموظف من مخالفات . وإذا كان إنهاء الخدمة فى هذه الحالة يوقع من حيث الظاهر بغير إجراءات تأديبية ، فإنـــه يتطلب فى الحقيقة إجراء تحقيق مع الموظف وسماع أقواله لمعرفة سبب تصرفه الخاطئ وما إذا كان لديه إذن صحيح أو عذر مقبول . ونحن نـــرى أنه من الأفضل إعطاء الإدارة سلطة قبول الاستقالة أو رفضها فى جميع الأحوال ، وذلك اعتباراً لمصلحة العمل التى تقدرها الإدارة ، واتفاقاً مع طبيعة الاستقالة .

الحالة الرابعة : الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة :

تتم الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة بمقتضى حكم تأديبى يصـــدر مـــن الجهـــة التأديبية المختصة ، ووفقاً لنص المادة (١٠٠) من القانون الحالى تنتهى خدمة من يصدر بشأنه حكم بالإحالة إلى المعاش أو الفصـــل مـــن تـــاريخ الحكم ، ما لم يكن موقوفاً عن العمل فتعتبر خدمته منتهية من تاريخ وقفه ويستحق العامل المحكوم عليه تعويضاً يعادل أجره إلى يوم إبلاغه الحكم إذا لم يكن موقوفاً عن العمل .

ولا يجوز أن يُسترد من العامل الذى أُوقف عن عمله ما سبق أن صُرف له من أجره إذا حُكم عليه بالإحالة إلى المعاش أو الفصل .

والجدير بالذكر هنا ، أنه لا يجوز إعادة تعيين من سبق فصله من الخدمـــة بقرار أو بحكم تأديبى نهائى ، إلا إذا مضت على صدوره أربع ســـنوات علـــى الأقل . على أنه إذا كان الفصل مستنداً إلى أسباب تجافى حسن السمعة فإن هذا الحظر يبقى قائماً حتى بعد فوات هذه الفترة .

الحالة الخامسة : فقد الجنسية أو انتفاء شرط المعاملة بالمثل :

لمـا كان شرط توافر الجنسية المصرية أو شرط المعاملة بالمثل بالنسبة للدول العربية هو من بين شروط التعيين على ما سبق بيانه ، فإن فقـد العـامل لهذا الشرط أو عدول الدولة العربية عن المعاملة بالمثل من شأنه فقد العامل لوظيفته بقوة القانون ، ومن ثم فإن القرار الصادر فى هذا الشـأن لا يعتبر قراراً منشئاً ولكن هو فى حقيقته قرار كاشف ، وبالتالي فإن هذا الموظف يعتبر مجرد موظف فعلى خلال الفترة من تاريخ فقد هذا الشرط حتى صدور القرار الخاص بانتهاء الخدمة .

الحالة السادسة : الفصل بقرار من رئيس الجمهورية :

إنه وإن كان من حق الدولة إنهاء خدمة موظفيها عن غير الطريق التأديبى ، فإن قراراتها فى هذا الشأن تخضع لرقابة القضاء الإدارى إلغاءً أو تعويضـاً ، وهـذا ما جرى عليه العمل فى مصر حتى صدور القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ الذى أدخل تعديلاً على المادة (١٢) من قانون مجلس الدولـة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ، أصبحت بمقتضاه هذه القرارات بعيدة عن متناول رقابة القضاء الإدارى بشقيها سالفى الذكر . ولما كان هذا الوضع فيه إهدار لحقوق العاملين فقـد تضمن الدستور المصرى الحالى فى المادة (١٤) مـنه على أن : " الوظائف العامة حق للمواطنين ، وتكليف للقائمين بهـا ... ولا يجـوز فصـلهم بغير الطرق التأديبى إلا فى الأحوال التى يحددهـا القـانون " . واستناداً إلى هذا النص صدر القانون رقم ١٠ لسنة

١٩٧٢ فـــى شأن الفصل بغير الطريق التأديبى [1] متضمناً الحالات التى يجـــوز فـــيها ذلك والضمانات المقررة للعاملين . ونعرض للحالات التى يجوز فيها الفصل بغير الطريق التأديبى والجهة المختصة بإصدار القرار ثم أخيراً الضمانات المقررة للعاملين فى هذا الشأن .

أولاً : الحالات التى يجوز فيها الفصل بغير الطريق التأديبى :

أ ــ الحالات التى تنطبق على جميع العاملين :

١ــ حالة إخلال العامل بواجبات الوظيفة بما من شأنه إلحاق ضرر جسيم بالإنـــتاج أو بمصلحة اقتصادية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة.

٢ــ حالة ما إذا قامت بشأن العامل دلائل جدية على ما يسمى أمن الدولة وسلامتها .

ويلاحـــظ بالنســـبة لهاتين الحالتين أنهما تشكلان فى حقيقة الأمر جـــرائم جنائية يمكن من خلالها إنزال عقاب الفصل دون الالتجاء إلى هذا الطريق الاستثنائى .

ب ــ الحالات الخاصة بشاغلى الوظائف العليا :

١ــ حالة فقد العامل لأسباب الصلاحية للوظيفة التى يشغلها لغير الأسباب الصحية .

٢ــ حالة فقد العامل الثقة والاعتبار .

---

(١) يســـرى هذا القانون على العاملين بوظائف الجهاز الإدارى للدولة والهيئات العامة والوحدات الاقتصادية .

ثانياً : الجهة المختصة بإصدار قرار الفصل :

يختص رئيس الجمهورية دون غيره بإصدار قرارات الفصل بغير الطريق التأديبى وذلك بناء على اقتراح الوزير المختص .

ثالثاً : ضمانات العاملين :

أحاط القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ العامل الصادر فى شأنه قرار الفصل بعدة ضمانات هى :

١ـ سماع أقواله فيما هو منسوب إليه وإبداء وجهة نظره فيه .

٢ـ تسبيب قرار الفصل ، وهو أمر ، فضلاً عن اعتباره ضمان ضد تعسف الإدارة ، فهو أيضاً ييسر مهمة القاضى حالة قيام العامل المفصول بالطعن فى هذا القرار أمام القضاء الإدارى .

٣ـ احتفاظ العامل المفصول بحقه فى المعاش أو المكافأة .

٤ـ عدم جواز الالتجاء إلى الفصل بغير الطريق التأديبى فى حالة رفع الدعوى بطلب الفصل أمام المحكمة التأديبية . ويرى الدكتور سليمان الطماوى أن المقصود بهذا الشرط " ألا يكون العامل المطلوب فصله مقدماً إلى المحاكمة التأديبية عن الأفعال التى يجوز من أجلها فصله بغير الطريق التأديبى أياً كانت العقوبة التى طلبت النيابة الإدارية توقيعها[١] .

٥ـ خضوع القرارات الصادرة بالفصل من غير الطريق التأديبى لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً وألزمت المادة الثالثة من القانون المشار إليه

---

(١) راجع : د . سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٥٦٢ .

أن يتم الفصل فى الدعوى خلال سنة على الأكثر من تاريخ رفعها . والغـــرض مـــن ذلك بطبيعة الحال هو الحث على سرعة الفصل فى مثل هذه الدعاوى.

الحالة السابعة : الفصل كعقوبة تبعية :

تنتهى خدمة الموظف أيضاً ، وفقاً للفقرة (٧) من المادة (٩٤) من القـــانون ، مـــتى حُكم عليه ببعض العقوبات التى حددتها هذه الفقرة وذلك حسب التفصيل الآتى :

١ـ الحكم على الموظف بعقوبة جناية فى إحدى الجرائم المنصوص عليها فـــى قـــانون العقوبـــات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها فى القوانين الخاصة . ويتضح من ذلك أن العبرة هنا بنوع العقوبة وليس بنوع الجريمة ، وبالتالى فإن توقيع عقوبة الجناية على فعل يشكل فى ذاته جنحة ولكن أحاطت به ظروف مشددة يعتبر سبباً لتوقيع عقوبة الفصل على الموظف ، فى حين لا توقع عليه عقوبة الفصل إذا حكم على العامل بعقوبة جنحة فى جناية ارتكبها ولكن أحاطت بها ظروف مخففة .

٢ـ الحكـــم على الموظف بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف والأمانـــة . والمستفاد من هذا النص أن تكون العقوبة مقيدة للحرية ، أما إذا كانت مجرد عقوبة مالية فلا يترتب عليها الفصل . ويعتبر من قبيل الجرائم المخلة بالشرف تبديد الأموال المحجوز عليها واختلاس الأموال الأميرية .

وقـــد نصت الفقرة (٧) أيضاً من المادة (٩٤) من القانون على أنه

لا يترتب على توقيع عقوبة الجناية أو العقوبة المقيدة للحرية فصل الموظف من الخدمة إذا ما اقترن الحكم بوقف التنفيذ ، كما نصت هذه الفقرة على أنه إذا كان الحكم قد صدر على العامل لأول مرة فلا يؤدى ذلك إلى إنهاء خدمته إلا إذا قررت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل وهذا اتجاه محمود من جانب المشرع بإمكان التجاوز عن السابقة الأولى .

الحالة الثامنة : إلغاء الوظيفة المؤقتة :

تنتهى خدمة الموظف بإلغاء الوظيفة التى يشغلها . ويقصر القانون المصرى هذا السبب من أسباب نهاية الخدمة على الوظيفة المؤقتة وحدها، وهى تنتهى بطبيعتها بانتهاء مدتها أو بإنجاز الهدف الذى أقيمت من أجله، أما إلغاء الوظيفة الدائمة فلا يؤدى إلى إنهاء الخدمة . وذلك لأن إنهاء خدمة الموظف الذى يشغل وظيفة مؤقتة نتيجة إلغاء هذه الوظيفة يعتبر أمراً متوقعاً من جانب الموظف الذى يرتب أموره عادة على هذا الأساس. أما إلغاء الوظيفة الدائمة فإنه يمثل مفاجأة غير متوقعة بالنسبة للموظف الذى يضار فى الغالب من جراء هذا الإلغاء دون ذنب أو سبب من ناحيته. ولا تعترف بعض القوانين بإلغاء الوظيفة كسبب من أسباب إنهاء الخدمة.

الحالة التاسعة : الوفاة :

وأخيراً قد تنتهى خدمة الموظف قبل بلوغ سن التقاعد بالموت . والموت حق ، وهو مكتوب على كل إنسان . والعمر محدد بميقات معلوم عند الله تعالى . وقد رأى قانون العاملين المصرى ــ تكريماً للموظف

الـــذى يـــتوفى بالخدمة ومساعدة لأسرته ـــ أن تتكفل الدولة بنصيب من نفقات جنازته ، فنص فى المادة (١٠١) منه على أنه : " إذا توفى العامل وهـــو بالخدمـــة يصـــرف ما يعادل أجر شهرين كاملين لمواجهة نفقات الجـــنازة. بحد أدنى خمسون جنياً للأرامل أو لأرشد الأولاد أو لمن يثبت قيامه بصرف هذه النفقات " .

الفصل الخامس

ترقية الموظفين العموميين (١)

يعد نظام الترقية من أهم الأسس التى يقوم عليها نظام التوظف فى الـــدول التى تعتبر فيها الوظيفة العامة مهنة ينقطع لها الموظف طوال مدة خدمته . ففى هذا النظام يقبل الفرد أن يعين فى الوظيفة التى تقع فى أول السلم الإدارى وكله أمل فى أن يصل بعد فترة من الزمن إلى الوظيفة التى تقـــع فى أعلى السلم الإدارى . ولن يتحقق له ذلك إلا إذا وجد نظام سليم للترقية .

فـــإذا لم يوضع نظام سليم للترقية دب الفساد فى الإدارة وسادتها الفوضـــى ذلـــك أن الترقية هى غاية وهدف كل موظف ، فهى تجمع بين المزايا المعنوية للموظف على شكل ارتفاع فى مركزه الأدبى بين زملائه وبيـــن المـــزايا الماديـــة على شكل ارتفاع فى أجره وبالتالى فى مستواه المعيشى . فإذا كان نظام الترقية غير سليم وأتاح للوساطات والمحسوبيات والصداقات مجال فيها فلن يعمل أحد بأمانة . فمن لا وساطة له يعلم جيداً

---

(١) د . ســليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٢٨٦ وما بعدها ؛ " الأسس العامة لـــنظم الترقـــية والترفيع " ، بحث مقارن منشور فى مجلة العلوم الإدارية ، السنة السابعة ، العدد الثالث ، ص ١٧٩ وما بعدها ؛ د . عادل حسن ، المرجع السابق ، ص ٣٠٣ ومـــا بعدهـــا ؛ د . نعيم عطية : " نظم الترقية فى ج . ع . م " ، بحث منشور فى مجلة العلوم الإدارية ، السنة الحادية عشر ، العدد الأول ، سنة ١٩٦٩؛ د . محمـــود حلمـــى : " أساليب الترقية والترفيع فى البلاد العربية " ، منشور فى مجلة العلوم الإدارية ، السنة الحادية عشر ، العدد الأول ، سنة ١٩٦٩ .

أنه لن يرقى مهما أظهر من نشاط ومقدره ، ومن له وساطة يعلم جيداً أن وسـيلة الترقـية ليست فى التفانى فى العمل ولكن فى شئ آخر . وهكذا تصيح مصالح الدولة ومصالح الجمهور بين اليأس المتملك فى النوع الأول والاستهتار الواضح فى النوع الثانى من الأفراد .

أمـا إذا كـان نظـام الترقية نظاماً سليماً فإنه يعمل على تحقيق الغايـات المـرجوة من نظام الترقى بصفة عامة وتتمثل تلك الغايات فيما يلى:

أ ــ اجـتذاب أفضل العناصر لشغل المناصب الحكومية والاحتفاظ بها فى نطاق الخدمة العامة.

ب ــ غـرس الحافز فى نفوس كافة الموظفين لبذل أقصى ما يستطيعون من جهد أملاً فى الفوز بالترقية .

جـ ــ المعاونة على سيادة روح الطاعة والنظام ، باعتبار أن الترقية هى وسيلة الرؤساء عن طريق الترغيب ، وأن التأديب هو وسيلة الضغط وإصلاح الاعوجاج فى السلوك الوظيفى للموظف وفى أداء عمله .

د ــ يعد النظام السليم للترقية الوسيلة الطبيعية لإعداد القادة الإداريين من بين موظفى الصف الأول .

نظم الترقية :

تختلف نظم الترقية من دولة إلى أخرى حسب وضعها الاجتماعى والسياسـى وبالـرجوع إلى مختلف النظم فى هذا المجال نجد أن الدولة الواحـدة قد تطبق واحداً أو أكثر من المعايير الآتية فى اختيار الموظفين للمناصب العليا .

أولاً : نظام الاختبارات :

وفـــى هـــذا النظام يعقد اختبار معين لمجموع الأفراد المرشحين للوظيفة ، ومن ثم تقرر نتيجة أصلح المرشحين لتولى الوظيفة الشاغرة . وهناك ثلاثة أنواع من هذه الاختبارات :

أ ــ الاختـــبارات الـــتى تتضـــمن منافســـة مطلقـــة (الاختبارات المفـــتوحة) : وفى هذا النوع من الاختبارات يسمح لغير الموظفين بالتقدم للامـــتحان فهـــذا النوع من الاختبارات يكون فيه المنافسة من حق الجميع وليســـت قاصرة على فئة معينة ومن ثم فقد يظفر بالوظيفة فرد عادى من غير الموظفين المنافسين . إذ أنه إذا أثبت أحدهم صلاحية تفوق صلاحية الأفـــراد الذيـــن يعملون كموظفين بالحكومة فإنه يفوز بالوظيفة المطلوب شغلها .

وهـــذا الـــنظام من الاختبارات يناسب الوظائف العامة فى أمريكا يحث أنه لا يوجد لديهم نظام للترقيات وإنما إذا رغب موظف يشغل وظيفة دنـــيا أن ينتقل إلى وظيفة أعلى عليه أن يعمل على أن تتوافر فيه شروط شـــغل الوظيفة الأعلى فإذا كان من بين شروطها اجتياز اختبار معين فإنه يدخـــل هـــذا الاختـــبار شأنه شأن أى فرد عادى لم يسبق له شغل وظيفة حكومية .

ولاشك أن هذه الطريقة تتيح للدولة استخدام أفضل العناصر يزود الجهـــاز الحكومى بالكفايات الممتازة من خارجه ، ولكن من ناحية أخرى فهـــذا النظام يثير نوع من التذمر بين الموظفين الحاليين خاصة فى الدول التى تعتبر الوظيفة مهنة ينقطع لها الموظف طوال حياته، إذ يشعر هؤلاء

الموظفيـــن أن هـــذا الـــنظام يتـــنافى مع الوضع الطبيعى لنظام التوظف ويعـــتقدون أن مـــن حقهـــم الترقى إلى المناصب الأعلى ــ لأن الترقية والـــترقى هـــى الحق الطبيعى للموظف، ويعتبرون أولئك الذين يحصلون علـــى أعلـــى الدرجـــات فى اختبارات الترقية وهم أصلاً ليسوا موظفين بالحكومة دخلاء عليهم .

لذلك تحاول بعض الدول علاج هذا الوضع عن طريق تحديد نسب معيـــنة مـــن الوظـــائف التى يسمح بشغلها بأفراد من خارج الحكومة مع الاحـــتفاظ بـــباقى الوظائف لشغلها بأفراد يعملون فعلاً بالحكومة ، وتكون عادة النسبة الأخيرة أكبر من النسبة الأولى .

ولقـــد أخـــذ بهذا المبدأ قانون العاملين المدنيين فى مصر رقم ٤٦ لســـنة ١٩٦٤ وكذا قانون العاملين المدنيين الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، إذ أباحا التعيين فى الوظائف العليا من خارج طائفة الموظفين الموجودين فـــى الخدمة فى حدود ١٠% من تلك الوظائف ، أما النسبة الباقية وقدرها ٩٠% فيتم الترقية إليها من بين الموظفين الشاغلين للدرجات السابقة عليها مباشرة .

كذلـــك ينص القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (فى شأن تنظيم مجلس الدولـــة) على أن التعيين فى وظائف مجلس الدولة تتم بطريق الترقية من الدرجـــات الـــتى تسبقها مباشرة ، على أنه يجوز أن يعين رأساً من غير أعضاء المجلس فى حدود ربع عدد الوظائف . وتحسب النسبة على أساس الوظائف الخالية خلال سنة مالية كاملة .

ب ــ الاختبارات التى تتضمن منافسة محدودة : ويُطلق على هذا الـــنوع مـــن الاختـــبارات أيضاً الاختبارات المقفولة أو المقيدة وهى التى

تتضـــمن المنافســـة بيـــن فئة محدودة من الأفراد ، وهذه الفئة تتكون من موظفـــى الـــوزارة أو المصـــلحة التى بها الوظيفة الشاغرة وبذلك تكون الترقية من نصيب أحد الأفراد الذين يعملون بالوزارة أو المصلحة صاحبة الشـــأن ، وإن كانـــت نتـــيجة الاختبارات ستحدد من منهم أحق من غيره بالترقية بغض النظر عن أقدميته .

جـــ ـ الاختـــبارات التى يقصد بها التثبت من حصول المرشح على القدر الأقل من المعلومات والمقدرة اللازمة لشغل المنصب المطلوب الترقـــية إليه ، فالامتحان هنا يقوم بدور المصفاة بين المنافسين مع ترك الاختبار النهائى بين الناجحين لاعتبارات أخرى .

ثانياً : قاعدة الأقدمية :

وتتمـــيز تلك القاعدة ببساطة تطبيقها ووضوحها وفهمها بين طبقة الموظفيـــن فهى بمثابة طريقة آلية يرقى فيها الموظفين بالدور ولن يظفر بالترقـــية إلا صاحب أطول مدة خدمة بغض النظر عن أى اعتبار آخر ، فهـــذه القاعدة تزيد من اطمئنان الأفراد على مستقبلهم ومن ثقتهم فى عدم تعسف الرؤساء معهم وإساءة استخدام سلطاتهم لأسباب شخصية .

ولقد اختلف فقهاء الإدارة حول معيار الأقدمية كمقياس يصلح لأن يقـــوم عليه نظام الترقية ، فالبعض يرى أن هناك ارتباط لا يمكن تجاهله بين طول مدة خدمة الفرد ومقدار الكفاية ، ودرجة الخبرة التى يكتسبها فى عمله ، وأنه كلما طالت مدة خدمته كلما زاد مقدار مهارته وكلما كان أحق مـــن غيره فى الترقية ، ويرى البعض الآخر أنه ليس كل من أمضى مدة طويلـــة فى عمل واحد يكون قد أصبح ذا مهارة وخبرة كبيرة فيه ، فقد لا

تكون بالفرد الصفات والمميزات والمواهب التى تجعل فيه خبيراً ماهراً فى عمـل معيـن أو وظـيفة بالذات وذلك بالإضافة إلى أن الوظائف القيادية تتطلـب فـى شاغلها بعض المواهب الذاتية والتى تختلف من شخص إلى آخر وليس لطول مدة الخدمة أى تأثير فى هذا الشأن .

ومـن أجل هذا فإن معظم الدول تلجأ إلى موقف وسط يتمثل فى الأخـذ بمعيار الأقدمية فى الوظائف الدنيا ذات الأعمال النمطية وتلجأ إلى الاختيار المطلق فى الوظائف العليا .

ثالثاً : نظام الترقية على أساس الاختيار المطلق :

وفـى هذه الطريقة تترك الترقية لمطلق ترخيص الرئيس الإدارى المسئول ، يجريها بحسب تقديره الشخصى للموظفين الذين يعملون معه ، ويـرى الدكـتور سـليمان الطماوى فى هذا المجال أنه لو أمكن تجريد الرؤسـاء مـن الضـعف البشـرى والذى يتمثل فى محاولة تميز بعض الموظفين أو إلحاق الأذى ببعضهم الآخر ، لكانت هذه الطريقة هى أفضل الطرق للترقية ، ولكن نظراً لوجود هذا الضعف البشرى فإن هذه الطريقة فـى الترقـية تعد أبغض الطرق إلى الموظفين ولا تستعمل إلا فى نطاق محدود ، وبالنسبة للوظائف العليا التى تحيط بها اعتبارات سياسية خاصة وذلـك كمناصـب المحافظيـن ، والـوزراء ورؤساء المصالح والهيئات الحكومية والسفراء .

رابعاً ، نظام الترقية على أساس الكفاءة (أو تقارير الكفاية) :

وفـيه لا تكون أقدمية الموظف أساس الترقية بل كفاءته فى العمل ونشـاطه واجتهاده .ومعنى ذلك جواز ترقية موظف أحدث من الآخر فى

مدة الخدمة نظراً لأنه كفأ منه فى العمل.

وفـــى هذا النظام لا يتم تقدير كفاءة الموظف على أساس شخصى بـــل علـــى أســـاس موضـــوعية ، إذ لا يترك فى هذا النظام تقدير كفاءة الموظـــف لحرية الرئيس المطلقة بل توضح أسس موضوعية للكفاءة فى صورة تقارير كفاية دورية يتم تحريرها عن كل موظف ، وبناء على تلك الـــتقارير ودرجات الموظف فيها يتم اختيار الموظف على أعلى الدرجات فى تقارير الكفاية للترقية إلى الدرجة الأعلى .

الأسس التى تكفل وضع نظام سليم للترقية :

لقـــد أشـــار الأستاذ روجر جريجور إلى أربعة أسس تكفل وضع نظام سليم للترقية . وقد أضاف الدكتور سليمان الطماوى أساس خاص إلى تلك الأسس وتتمثل هذه الأسس فيما يلى :

أولاً : يجب أن توزع الدرجات بنسب معقولة تكفل إفساح فرص مناسبة للترقية لأن ضيق فرص الترقية فى مصلحة من المصالح سيؤدى إلى نشر روح التذمر بين الموظفين :

فالموظف كما سلف البيان يبغى من ظيفته الارتفاع بمركزه المالى والأدبى والترقية تحقق له الأمران ، ومن ثم فإن الموظف يتطلع دائماً إلى الوقـــت الـــذى يـــتم فـــيه ترقيته إلى الدرجة الأعلى ، ويزيد من ذلك أن التشريعات الوظيفية قد درجت على وضع حد أدنى لمدة البقاء فى الدرجة قـــبل الترقية للدرجة التالية ولكنها لا تضع حداً أعلى للبقاء فى الدرجة ، ومـــن ثم فإن الموظف بعد إتمامه للحد الأدنى للبقاء فى الدرجة يتطلع إلى الترقية للدرجة الأعلى ، ويبقى مصيره فى هذه الحالة مطلقاً على الصدفة

والحظ مما يؤدى به إلى الاستعانة بالوساطات للخروج من هذا المأزق .

ومما يزيد الأمر تعقيداً أنه في كثير من الأحيان لا يوجد تناسب بين الوزارات والمصالح المختلفة فى عدد الدرجات الشاغرة التى يمكن أن يرقى إليها الموظف ، ومن ثم لحدث فى الواقع العملى أن يوجد اثنين من الموظفين معينين فى يوم واحد ، أحدهما فى وزارة بها درجات شاغرة كثيرة ، والثانى فى وزارة البناء الهرمى للوظائف الخاصة بها مغلق ، فيجد الموظف الثانى أن الأول قد سبقه فى الترقية درجة أو درجتان بما يؤدى به إلى إهمال عمله والتفرغ للتكفير فى السعى إلى الترقية أو النقل من الوزارة أو المصلحة التى يعمل بها إلى وزارة أو مصلحة أخرى بها درجات شاغرة يمكن أن يرقى إليها ، وكل تلك الأمور ليست فى صالح العمل الوظيفى .

ومن أجل هذا نجد أن وزارة المالية فى إنجلترا توازن الترقيات فى مختلف الوزارت. فإذا زاد عدد الوظائف الخالية بإحدى الوزارات بسبب من الأسباب مما أدى إلى انفساح مجال الترقية بنسبة غير متيسرة فى الوزارات الأخرى ، فإنها تقوم بنقل بعض الموظفين الصالحين للترقية من الجهات التى لا يوجد فيها مجال للترقية إلى الوزارة الأولى ، بعد أن تتأكد لجنة خاصة من صلاحية الموظف للترقية فى الجهة المنقول إليها . والغرض الأساسى من هذا النقل هو إقامة التوازن فى الترقية بين سائر الموظفين فى الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة .

ثانياً : يجب عدم الإسراف فى تجزئة الوظائف العامة :

لقد ذكرنا عند تناولنا لموضوع ترتيب الوظائف العامة أن منطق النظام الأمريكى يقوم على شدة التخصص فى الوظائف العامة ، أما النظام

الأوربى فإنه يقوم على أن الوظيفة العامة مهنة ينقطع لها الموظف طوال حـــياته ، ومن ثم فإنه من الخير فى هذا النظام الأخير ألا يلجأ إلى قاعدة تخصـــص الوظــيفة العامـــة إلا بالقدر الضرورى وذلك حتى يكون أمام الموظـــف مجالاً كبيراً للتنقل والترقية فى مضمار العمل الوظيفى ، إذ أن الإغراق فى التخصص يحصر الموظف فى نوع معين من أنواع الوظائف ، وبالتالى إذا كان مجال الترقية فى نوع ما ضيق فإن الموظف المتخصص فـــى هذا النوع سوف لا يكون لديه الأمل فى الترقية من الدرجة الموجود فـــيها إلى الدرجة التى تعلوها مباشرة إلا بعد مرور مدة طويلة من الزمن مما يصيبه بنوع من الإحباط والفتور فى العمل .

أما إذا كان التخصص فى الوظيفة العامة يراعى فيه القدر المعقول فـــإن الموظف سوف يجد أمامه مجالاً متسع للترقية إذ أنه إذا لم يرقى فى نطاق الإدارة التى بها فإنه سوف يجد مجالاً للترقية فى نطاق القطاع الذى توجد به إدارته .

ثالثاً : يجب اتباع سياسة مدروسة فيما يتعلق بالتعين :

فالتعييـــنات فـــى الوظائف العامة مرتبطة إلى حد كبير بالخلوات وعلـــى هذا الأساس فإن الإسراف فى التعيينات فى وقت من الأوقات أو قلته يؤثر تأثيراً كبيراً على كافة الترقيات اللاحقة .

ونـــود فى هذا المجال أن نوضح موقفين لسياسة التعيين يكون لهم أكبر الأثر على الترقيات :

الموقف الأول : إن وقف التعيينات مؤقتاً من شأنه أن يفسح مجالاً لترقية الموظفين الموجودين فى الخدمة ولكن ذلك يكون على حساب جيل

كامل من الخريجين الجدد .

الموقف الثانى : أن الإسراف فى التعيينات فى الدرجات الدنيا أو مــن خارج الوظيفة العامة فى الوظائف العليا ، يؤدى إلى زيادة التنافس علــى الترقيات خاصة إذا وضعنا فى الاعتبار أن عدد الدرجات يقل كلما ارتفعنا إلى أعلى فى الهرم الوظيفى .

ومــن أجل هذا لابد من اتباع سياسة رشيدة فى التعيينات يراعى فيها حجم الخلوات والمدد التى يجب أن يقضيها الموظف فى الدرجة التى يشغلها قبل ترقيته إلى الدرجة التى تليها مباشرة .

رابعــاً : أن سياســة الدولة فيما يتعلق بتحديد سن التقاعد لها أثر كبير على الترقيات :

فــإذا كانت الدولة تبيح للموظف أن يستمر فى الخدمة مدة كبيرة قــبل إحالــته إلــى الــتقاعد فمعنى هذا أن يمكث الموظف مدة كبيرة فى الدرجات العليا وتظل الدرجات العليا مشغولة لمدة طويلة بأشخاص معينين وبالتالى تحجب ترقية الموظفين اللذين فى الدرجات الدنيا .

أمــا إذا كان سن الإحالة إلى التقاعد سن مناسب فإن ذلك يساعد علــى تحقيقه أمران : **الأول** : وجود مجال لترقية الموظفين إلى الدرجات العلــيا . **ثانياً** : تحقيق مصلحة الإدارة فى الاثنان بدم جديد وقيادات شابه بصفة مستمرة لشغل المناصب العليا .

والأمر بصفة عامة يرتبط بظروف الدولة الاجتماعية والاقتصادية وبارتفاع مستوى الصحة العامة بين مواطنيها وعلى أساس تلك الظروف سيتم تحديد سن التقاعد .

خامســاً : أن المصلحة العامة تقتضى ألا تكون الترقيات عديدة فى حياة الموظف ، بحيث تشغل كل تفكيره وتصرفه عن التفرغ الكامل لعمله . ويحسن أن تتباعد الترقيات بنسبة ملائمة :

ولقد أضاف هذا الأساس الدكتور سليمان الطماوى [١] حيث يقول: أن هذا هو الاتجاه السائد فى مصر فى كثير من الكادرات الخاصة ، حيث أدمج المشرع كثيراً من الدرجات ، فاختصر بذلك مراحل الترقى ، اكتفاء بإفســاح المجــال بين بداية الدرجات ونهايتها بل هذه السمة هى أبرز ما يمــيز قوانيــن العاملين فى مصر ابتداء من قانون سنة ١٩٦٤ ، ولاسيما القــانون الأخــير (٤٧ لسنة ١٩٧٨) الذى اختصر عدد الدرجات وأخذ بمبدأ التداخل الكبير بين ربط الدرجات بحيث لا يضار العامل الذى تتأخر ترقيته إذ سوف يزيد مرتبه باستمرار .

وقد أضاف الدكتور سليمان الطماوى : أنه يستحسن أن يفصل بين معنيين يتضمنها مدلول الترقية : فالترقية تعنى أولاً وقبل كل شئ صعود الموظف فى السلم الرياسى وزيادة سلطاته ومسئولياته ، ولكنها تعنى أيضاً مرتــب الموظف المرقى وامتيازاته . ولعل المعنى الثانى هو الذى يشغل بــال الموظف ، لدرجة قد تؤدى فى كثير من الحالات إلى حجب المعنى الأول ، لاســيما إذا لوحــظ عدم كفاية المرتبات فى الدرجات الدنيا . وما نشــك فــى أن هذا المعنى الثانى هو الذى كان وراء جعل الترقيات كلها بالأقدمية . وعدم وضع المعنى الأول موضع الاعتبار ، قد أدى إلى خلق درجــات رياسية كثيرة ، ورفع درجات لا تقتضيها مصلحة العمل ، مما أدى إلــى إفساد للهرم الرياسى فى معظم الوزارات والمصالح ، وهو ما

---

(١) راجع : د . سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٢٩٩ .

نوهت به تقارير ديوان الموظفين وغيره .

ويـــرى الدكتور سليمان الطماوى : أن الفصل بين المعينين سالفى الذكـــر قد يحسم هذه المشكلة . فلاشك أن من حق الموظف أن يعتمد على زيـــادة معقولة فى مرتبة يواجه بها زيادة أعبائه بتقدمه فى السن ، وينمو أسرته ، حتى ولو لم يرق إلى درجات عليا ، وذلك إلى الحد الذى يتفق مع وضـــع وظيفته فى الجماعة ، على أن يقتصر مدلول الترقية على المعنى الأول ، وبمعنى ألا تتم الترقية إلا استجابة لحاجة فعلية لمقتضيات القيادة الإدارية . فإذا زاد مرتب الموظف ومزاياه المالية فى هذه الحالة . وهو ما ســوف يحـــدث فى الغالب . فإنه يجب أن يكون أمراً ثانوياً بحتاً ، وليس الباعـــث الأول علـــى الترقية كما هو الشأن فى الوقت الحاضر ، والذى كانـــت نتيجـــته زيادة عدد درجات الرياسة لاسيما فى المستويات العليا ، بصورة لا يمكن أن تقتضيها مستلزمات العمل بحال من الأحوال .

ونحن نتفق مع الدكتور سليمان الطماوى فى هذا الرأى اتفاقاً كاملاً خاصة وأنه رأى لا ينحصر فى إطار الدراسة والشرح الأكاديمى بل يربط بيـــن الدراسة والواقع العملى والمجال الاجتماعى الذى يحيا فيه الموظف العام وبخاصة فى مصر . فسرعة ترقية الموظف لرفع مستواه المادى من شـــأنه وجود تكدس فى الدرجات العليا ومن ثم يبقى الهرم الوظيفى غير منضبط ، إذ يؤدى زيادة الدرجات العليا إلى زيادة الرؤساء الإداريين إلى الحـــد الذى يكون فيه الرئيس الإدارى لديه اثنين أو ثلاثة من المرؤوسين فقط وهذا بدوره يؤدى إلى تعدد المستويات الرياسية على خط السلطة مما يساعد على تفشى الروتين فى العمل الحكومى وتعطيل مصالح الجماهير .

الفصل السادس

تدريب الموظفين العموميين زيادة كفاءتهم[١]

ليس بكاف إيجاد الفرد الكفء لعمل معين بل من الضرورى الاهتمام بتدريبه وإعداده لممارسة عمله تقوم على أساس علمى سليم. ذلك أن الاستعداد الشخصى والمواهب الطبيعية لا تكفى بمفردها لأن يجيد الفرد عمله، بل لابد من تمرينه لصقلها وتعريفه ما عليه من واجبات ومسئوليات وما له من حقوق.

فمشكلة أعداد الموظفين العموميين وتدريبهم هل مشكلة مكملة لمشكلة اختيارهم وتوجيهم.

وسوف ندرس فى تدريب العاملين بعض الجوانب المحيطة به وستكون درساتنا له دراسة موجزة تتفق مع هذا المؤلف الدراسى .

أولاً: أهمية التدريب والحاجة إليه:

إذا كان التدريب ضرورى لجميع المهن فإنه بالنسبة للإدارة يزداد أهمية فالواقع أن تنمية الإداريين لا تقل فى أهميتها – كجزء من النشاط الإدارى – من أى عملية إدارية أخرى. فتكوين جيل إدارى يمكن أن

---

(١) راجع فى شأن تدريب وتنمية الإداريين ما يلى : د . سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٢٧١ ؛ د . أحمد رشيد : " نظرية الإدارة العامة (العملية الإدارية فى الجهاز الإدارى) ، ١٩٦٩ ؛ د . عبد الكريم درويش : " أصول الإدارة العامة " ، ١٩٨٠ ؛ د . عزيزة الشريف : " مبادئ علم الإدارة العامة " ، ١٩٨٢ ؛ د . عادل حسن : " الإدارة العامة " ، ١٩٧٦ .

يتولى القيادة في المستقبل، ويعتمد عليه في معالجة مشاكل التنمية قد أصبح- بصورة متزايدة جزءاً أصيلاً لا يتجزأ من العمل الإداري.

ولقد ظهرت الحاجة إلى التدريب وتحسين وسائله نتيجة للتقدم التكنولوجي ونظراً لأن المنظمات الحديثة أصبحت أكثر تعقيداً، وأهداف التنمية وضعت في أيدي الإداريين عمليات معقدة ودقيقة، كما أن الإدارة أصبحت أكثر تخصصاً وأكثر أهمية من ذي قبل.

وتزداد أهمية التدريب في الدول النامية التي تحتاج لمواجهات طلبات متزايدة للقيادات في عدة ميادين وفي مستويات متتابعة للسلطة.

ولقد انتشرت دعوة التدريب في مصر وتبلورت في نهاية سنة ١٩٥٤ حيث صدر القانون رقم ٦٥٧ لسنة ١٩٥٤ بإنشاء معهد الإدارة العامة، ثم أنشئ بعد ذلك معهد التخطيط القومي في سنة ١٩٦٠ وكذا المعهد القومي للإدارة العليا في سنة١٩٦١. وأخيراً أنشئ معهد الإدارة المحلية بمقتضى القرار الجمهوري رقم ١٢٨٨السنة١٩٦٧ لتدريب قطاع بعينه هو قطاع العاملين في الإدارة المحلية، ولقد ضاعفت معاهد التدريب ومراكزه نشاطاتها، وأنشأت معظم الوزارات مصالح أو إدارات خاصة للتدريب، بل أنشأت معهداً أو أكثر يهدف إلى تدريب المستويات المختلفة للعاملين بها، وأقيمت الندوات لمناقشة التدريب وجدواه، وخصصت بعض المجلات مثل مجلة الإدارة أعداداً بذاتها للتدريب.

ثانياً: مفهوم التدريب وأهدافه:

يعرف التدريب بصفة عامة بأنه نشاط مخطط يهدف إلى إحداث تغييرات في الفرد والجماعة، من ناحية المعلومات والخبرات والمهارات،

ومعـدلات الأداء، وطـرق العمل، والسلوك والاتجاهات، بما يجعل هذا القرار أو تلك الجماعة لائقين للقيام بأعمالهم بكفاءة وإنتاجية عالية[١] .

فعملـية تنمية العاملين فى الإدارة العامة هى عملية زيادة وتطوير معلومات ومهارات ومقدرات العاملة للدولة.

ومـن واقع التعاريف السابقة يمكننا أن نقول بأن أهداف التدريب تخلص فيها يلى:

١ـ زيادة الكفاية فى العمل وتحسين أسلوب الأداء.

٢ـ تنمية قدرات الأفراد ومهاراتهم فى مجالات عملهم تنمية تكاملية علمياً ومهنياً.

٣ـ تغيير الاتجاهات والسلوك خاصة فى مجال علاقات العمل.

٤ـ تمكيـن العامليـن من الإلمام بكل جديد فى مجالات العمل، ومسايرة التقدم العلمى والتكنولوجى ، والوسائل والأساليب الحديثة.

ثالثاً: مسئولية التدريب وتحمل نفقاته:

الأصـل أن تبقى مسئولية التدريب بيد المشرف على القسم الذى يعمـل فـيه الفـرد فما دام المشرف مسئول عن عمل القسم الذى يرأسه فالواجب إعطائه مسئولية تدريب الأفراد الذين يعملون معه. غير أن هؤلاء المشرفين لا يستطيعون تدريب الأفراد على الوجه الأكمل. أما لعدم وجود وقـت كـاف لديهم بسبب مسئوليتهم الكبيرة وأما بسبب قلة مقدرتهم على

---

(١) جعفـر العـبد : " القيادة الإدارية والتدريب فى الخدمة المدنية " ، القاهرة ، مجلة الإدارة، العدد الثالث ، يناير ١٩٦٩ ، ص ٨٨ .

التعبير عما يجول بأنفسهم وشرح فنون العمل للأفراد لذلك يجب أن يكون هناك خبراء فى الميادين المختلفة متفرغون لتدريب الأفراد حتى يمكن ضمان نجاح البرامج التدريبية.

والدولة هى التى تتحمل نفقات تدريب الأفراد العاملين بها سواء كان بها برنامج تدريبى منظم أو لم يكن لديها أى برنامج من هذا القبيل. ويعتقد البعض أن الدولة لن تتحمل أى نفقات إذا لم يكن لديها برنامج تدريبى، وهذا منطق خاطئ وغير حقيقى، وذلك لأن الدولة تتحمل فى أغلب الحالات خسائر ناتجة عن أخطاء فى العمل يقع فيها الأفراد نتيجة لعدم تدريبهم تدريباً كافياً. ومادامت الدولة ستتحمل هذا الغرم على أية حال، فلاشك أنه من الأفضل لها ومن الأفضل للمجتمع أن ينعقد بحكمة عن طريق وضع برنامج تدريبى كامل للأفراد العاملين فيها. ومن ثم فليس للدولة أى اختيار فى هذا الشأن. فالثابت أن جميع الموظفين الجدد يحتاجون إلى تدريب كما يحتاج الموظفون الحاليون إلى إعادة تدريبهم إذا أدخلت تعديلات فى أعمالهم أو فى سير العمل بالمصالح التى يعملون فيها أو تعديل فى القوانين وما إلى ذلك.

رابعاً : أنواع خطط وبرامج التدريب:

إن التدريب يمكن أن يسير فى اتجاهات ثلاثة :

١ــ اتجاه نظرى يهدف إلى اكتساب الفرد معلومات وخبرات جديدة أو تنمية المعلومات والخبرات الموجودة لديه.

٢ــ اتجاه عملى يرمى إلى تعليم الفرد مهارات جديدة أو طرق عمل حديثة أكثر فاعلية وإنتاجية وكذا الارتفاع بمعدلات أداء الرد فى عمله.

٣ـ اتجـــاه نفساني وسلوكي يرمى إلى تطوير سلوك الفرد وتحريره من عـــادات العمل الرديئة وبلورة اتجاهاته الفكرية بما يجعله متمشياً مع الاتجاهات العامة للمجتمع الذى يعيش فيه.

وهــذه الاتجاهـــات الـــثلاثة يمكن تحقيقها خلال ممارسة الأنماط الأساسية للتدريب وهى تشمل **أولاً** : التدريب قبل دخول الخدمة. **وثانياً** : التدريـــب بعـــد دخـــول وهو ما قد يكون أثناء العمل أو بعيداً عن العمل بالإضـــافة إلـــى بـــرامج التوجـــيه للموظفين الجدد وتدريب المنفذين فى مستويات الإدارة العليا [١] .

أولاً : التدريب قبل دخول العمل :

وفـــيه يـــدرب العاملون فى معاهد علمية تعدهم أعداداً سابقاً على العمـــل وتؤهلهـــم لشغل المناصب المختلفة فيعين الموظف وقد نال قسطاً وافياً من التدريب والأعداد.

وفى هذا الصدد نجد أسلوبين للتدريب:

أ ــ **الأســلوب الأوربـــى** : وهو لا يعنى بإنشاء جامعات إدارية لأعداد الإداريين وتدريبهم إلا فى أضيق الحدود واكتفاء بالإعداد والتدريب العام الذى تقوم به الجامعات العادية. وأحياناً يستكمل القادة ودراستهم فى بعض المعاهد المتخصصة المدرسة الوطنية للإدارة فى فرنسا، أو المعهد الملكى للإدارة بلندن. وتفيد هذه الطريقة فى تنمية المتدربين وإمداده بكثير من المعلومات النظرية ولكنها غالباً ما تفتقر إلى تعليمهم بعض المهارات السلوكية والخبرات العملية. ومن ثم تصبح مشكلة التدريب ضرورة حتمية

---

(١) د . عبد الغفور يونس : " دراسات الإدارة العامة " ، ١٩٦٦ .

فى الدول التى لا تأخذ بنظام المدارس الإدارية لتخريج الموظفين ولا سيما بالنسبة لهذه النظرة الإدارية إلى الوظيفة العامة وهى لا تلتزم بالتخصص الشديد. فالمدارس فى هذا النظام والمعاهد والجامعات تقوم كما ذكرنا على تزويد المواطنين بمختلف الثقافات العامة وبقدر معقول عن التخصص وحينئذ يكون المرشح للوظيفة العامة فى حاجة إلى تدريبه وبتبصيره بمقتضيات وظيفته عند انتظامه بالخدمة لأول مرة.

ب ـ الأسلوب الأمريكى : يتسم بوجود مدارس متخصصة للإدارة العامة والخاصة وهو يمتاز بأنه ينمى قدرات القادة من الناحيتين العلمية والعملية فضلاً عن المحاضرات النظرية التى يستوعبها من يتطلعون إلى المناصب القيادية. فهم يكتسبون المهارات المطلوبة لأداء كثير من الأعمال التى سوف تسند إليهم ومما يساعد على ذلك كثرة التخصصات النوعية التى يتميز بها التعليم الأمريكى.

ثانياً : التدريب أبان العمل :

ومن وسائل التدريب المتاحة فى هذا الشأن وسائل كثيرة من أهمها:

١ـ التدريب فى العمل :

إن التدريب والتعليم فى العمل كان ومازال أحسن وسيلة لتنمية الإداريين ونلاحظ فى هذا الشأن أن ذلك يؤكد مسئولية الرؤساء فى عملية تدريب وتنمية الإداريين.

ويشترط لنجاح هذا النوع من التدريب بعض الشروط الهامة التى منها:

أ - درجة وعى الرؤساء بأهمية تدريب مرؤوسيهم وعدم منع خبراتهم عنهم.

ب - درجة خبرة الرئيس ذاته ومدى قيام التنظيم على وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب.

جـ - حجم الأعباء الملقاة على عاتق الرؤساء والمرؤوسين على السواء فإذا كانت الأعباء كثيرة ، فإنه فى هذه الحالة سوف يجد الرؤساء الوقت الكافى لتدريب مرؤوسيهم.

د - درجة التفويض المسموح باستخدامها فى المنظمة.

هـ - وضوح أهداف وسياسات المنظمة الإدارية مما يؤدى إلى ثقة الهيئة الإدارية فى قراراتها وإقدامها على اتخاذ القرارات والتعلم من التجربة ذاتها.

٢- التنقل بين الوظائف :

ومن وسائل التدريب وتنمية الإداريين المقصورة، وسيلة التنقل بين الوظائف وهى طريقة يتم اللجوء إليها فى حالة الرغبة فى ترقية أحد الأفراد إلى منصب قيادى إذ يوصى قبل ذلك بإلحاقه بعدة مناصب قيادية لفترة محدودة ، وذلك لإعطائه الخبرة اللازمة والنظرة الشاملة الضرورية للوظائف القيادية.

٣- اللجان والمؤتمرات :

ومن الوسائل المتاحة أيضاً فى التدريب، تشجيع أعضاء الهيئة الإداريين على حضور اللجان والمؤتمرات الإدارية المختلفة .

وبالطــبع لا تكــون اللجان بقصد التدريب بالذات – إذ أن اللجان مهــام أخــرى فى المنظمة. ولكن لا يوجد ما يمنع من الاستفادة منها فى مجــالات التدريــب بأن تضم إلى عضويتها صغار الإداريين للإفادة من مناقشات اللجنة فى تنمية قدراتهم الخاصة إما المؤتمرات الخاصة بمناقشة موضــوعات محــددة فهــى وسيلة رخيصة التكاليف للتدريب .حيث تتيح لأعضــاء الهيــئة الإدارية مناقشة المديرين وذوى الخبرة فى موضوعات متسعة ومن أمثلتها مؤتمرات الإنتاج وحلقات القادة الإداريين.

٤ـ معاهد الإدارة العامة ومراكز التدريب :

مــن أهم وسائل التدريب مجهودات معاهد الإدارة العامة ومراكز التدريــب الإدارى وقــد جــرت العــادة فى بعض الوزارات والمصالح الحكومــية على أن يحصل الموظف قبل بلوغه درجة القيادة الوسطى أو العليا على دورات تدريبية فى تلك المراكز والمعاهد.

الفصل السابع

تأديب الموظفين العموميين

تمهيد وتقسيم:

لقد صار من المبادئ المستقرة فى وجدان الناس- والتى يبلغ فى وضوحها مبلغ البديهيات - أن كل نظام اجتماعى أو سياسى، فى حاجة إلى سلطة عقابية تحميه وترد عنه الاعتداء، فحيثما توجد جماعة تسعى إلى تحقيق أهداف معينة، تتولد على الفور الحاجة إلى حماية تلك الأهداف، ولهذا السبب لا تختلف النظم - مهما تباينت فى أسسها أو فلسفتها أو مستواها - فى حاجتها إلى حماية كيانها، وإنما هى تختلف فحسب فيما يمكن أن يعتبر من دعائمها ، وما يعد عدواناً عليها يبرر العقاب، وفى الأسلوب الذى تنتجه فى ممارسة سلطة العقاب.

ولقد عرفت الجماعة البشرية منذ نشأتها الجريمة والعقاب، وهى فيما انتهت إليه الآن من تطور ونضوج لا تزال تمارس سلطتها فى العقاب بالنسبة لما يزال يعتبر من الأفعال مكوناً للجرائم [١] .

على أنه إذا اتفقت نظرة المجتمعات كلها إلى فعل بذاته على أنه فعل ضار اجتماعياً، فإنها تختلف عادة فى تحديد النظام القانونى الذى يجب أن يخضع له هذا الفعل. فهى قد تخضعه لنظام العقاب الجنائى، إذا هى قدرت أنه تصرف ضار بالمجتمع بأسره وأنه يبلغ من الجسامة حداً

---

(١) راجع : د . محمد عصفور : " التأديب والعقاب فى علاقات العمل " ، دراسة متعمقة فى التأديب ، ١٩٧٢ ، ص ٦ .

يستوجب العقاب. فإذا قدرت أن التصرف لا يمس بصفة مباشرة إلا مصلحة فردية فإن المشرع لا يرتفع به إلى مرتبة الجريمة الجنائية.

غير أم المشرع قد يرى حتى فى حالات المساس بمصلحة عامة للمجتمع عدم الأخذ بنظام العقاب الجنائى، مفضلاً الأخذ بنظام آخر للعقاب، كنظام التأديب، إذ قدر أن المساس بمصالح المجتمع لا يبلغ الحد المبرر لعقاب شديد الوطأة كالعقاب الجنائى.

والنظام التأديبى جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفى. ومن ثم بدأ ذلك النظام مع بداية نشأة النظام الوظيفى، وتطور مع التطورات التى طرأت على الوظيفة العامة. فمن المعروف أن الوظيفة العامة بدأ فى أول أمرها صلة شخصية بين الحاكم وبين مواطنين منتقين يثق فيهم إن شاء أبقاهم ، وإن شاء فصلهم بلا ضمان. وقد ظهر ذلك بصورة واضحة فى نظم الحكم المطلق، وفى سياسة الغنائم للمنتصر التى طبقت فترة طويلة فى الولايات المتحدة الأمريكية، وفى مصر الحديثة ظل حكم محمد على وخلفائه حتى قبيل انتهاء القرن الماضى (١) .

فالأمر كله فى تلك الفترة كان موكولاً للرئيس الإدارى الأعلى، فهو يبقى الموظف فى وظيفته ما دام محلاً لثقته ، ويعزله من وظيفته أو يوقع عليه عقوبة أقل إذا ما فقد ثقته فيه أو تزعزعت هذه الثقة.

---

(١) راجع فى هذا الشأن :

Alain Plantey, Traité pratique de la fonction publique, Paris, 1963, p. 80.

ـ راجع أيضاً : د . حمدى أمين عبد الهادى : " الإدارة العامة المقارنة وأساليب البحث وتطبيقها " ، الجزء الأول ، ١٩٧٠ .

أما في الوقت الحاضر وبعد تطور نظام الوظيفة العامة والموظفين العموميين أصبح نظام التأديب يقوم على الأفكار العصرية التى تكون فى مجموعها ما يمكن تسميته"النظرية العامة فى تأديب الموظفين" تلك النظرية التى تشمل الجرائم والعقوبات التأديبية وكيفية توقيع تلك العقوبات وإجراءات توقيعها وضمانات الموظفين فى هذا الشأن.

ونظام تأديب الموظفين العموميين من النظم المعروفة منذ القدم في مصر[١] ، إلا أنه قد تطور فى العصر الحديث تطوراً كبيراً، بعد أن لحق

---

(١) راجع : د . عبد الفتاح حسن : " التأديب فى الوظيفة العامة " ، ١٩٦٤ . حيث تناول أهم التشريعات المنظمة للتأديب فى مصر منذ عام ١٨٨٣ وإلى ما قبل صدور نظام موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، وقد حصر تلك التشريعات فيما يلى :

ـ الأمر العالى الصادر فى ٢٤ مايو ١٨٨٥ بتعديل نصوص الأمر العالى الصادر فى ١٠ أبريل ١٨٨٣ المتعلق بمجالس الإدارة والتأديب .

ـ الأمر العالى الصادر فى ١٩ فبراير ١٨٨٧ بجواز مسئولية النظار ، ورؤساء المصالح ، وكبار المأمورين لدى محكمة عليا إدارية .

ـ الأمر العالى الصادر فى ٧ فبراير سنة ١٨٨٨ بإعطاء من يرفت من أى مصلحة إعلان بدل الرفتية الملغاة .

ـ الدكريتو الصادر بتاريخ ٢٤ ديسمبر سنة ١٨٨٨ بتشكيل محكمة عليا تأديبية .

ـ الدكريتو الصادر فى ١٠ مايو سنة ١٨٩٣ بشأن من يقوم مقام وكيل النظارة فى المجلس المخصوص .

ـ الدكريتو الصادر فى أول يونيه ١٨٩٣ بترتيب درجات الوظائف الإدارية الكبرى فى المديريات والمحافظات .

ـ الدكريتو الصادر فى ٢٣ مارس ١٩٠١ بشأن العقوبات التأديبية للموظفين والمستخدمين بالمصالح الملكية .

==

الــتطور نظام الموظفين العموميين فى مصر، بصدور القانون رقم ٢١٠ لسنة١٩٥١ بشأن نظام موظفى الدولة، ذلك القانون أحدث طفرة فى نظام الموظفين العموميين فى مصر حيث درس واضعوه التجارب التى تمت فى الخارج بالنسبة لنظام الوظائف العامة والموظفين العموميين، وأخذوا منها ما يتفق مع ظروف مصر.

وفى أعقاب النظام الاشتراكى الذى بدأ فى مصر منذ عام ١٩٦١، وبلغ أقصاه سنة١٩٦٣ ، صدر قانون العاملين المدنيين رقم ٤٦لسنة١٩٦٤ ليجسد تشريعياً، الأفكار التى وردت فى ميثاق العمل الوطنى [١] .

ورغبة من المشرع فى التقريب بين أوضاع العاملين فى الحكومة والعامليــن فى القطاع العام، فإنه لقد أصدر لائحة للعاملين بالقطاع العام بالقــرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩لسنة١٩٦٦ لتحكم العاملين فى المؤسسات العامة وشركات القطاع العام. وأحكامها متقاربة إلى حد كبير من الأحكام الواردة فى قانون العاملين بالدولة رقم ٤٦لسنة١٩٦٤.

== ــ القــانون رقــم ١٥ الصــادر فــى ١٥ مــايو ١٩١٣ بتخويل مجلس التأديب المخصوص حق الحكم ف سقوط أو بقاء الحق فى المكافأة أو فى راتب الاستيداع للموظفين والمستخدمين المعزولين بقرارات تأديبية .

ــ المرســوم الصــادر بــتاريخ ٨ فــبراير ١٩٢٠ ببيان الموظفين الذين يعينون بمرسوم.

ــ المرسوم الصادر فى ٢٢ ديسمبر ١٩٣٠ ببيان طريقة فصل الموظفين المعينين بمرسوم..

ــ المرسوم الصادر فى ١٥ ديسمبر ١٩٤١ بشأن العقوبات التأديبية التى توقع فى حالة تقديم إقرارات كاذبة للحصول على إعانة غلاء المعيشة .

(١) راجع : د . سليمان الطماوى : " قضاء التأديب " ، ١٩٧٠ ، ص ٢٢ .

ثـم بعـد ذلك ألغى المشرع كلا من القانون رقم ٤٦لسنة١٩٦٤ والقـرار الجمهـورى رقم ٣٣٠٩لسنة١٩٦٦وأحل محلهما على التوالى: القـانون رقـم ٥٨ لسـنة ١٩٧١ (بإصـدار نظـام العامليـن المدنيين بالدولـة)والقـانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ (بإصدار نظام العاملين بالقطاع العـام).ثـم عـاد أخـيراً وألغى القانونيين المشار إليهما، وأحل محلهما القانونيين رقم ٤٧ لسنة١٩٧٨(قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة) ورقم ٤٨لسـنة١٩٧٨(قانون العاملين بالقطاع العام)والتطابق بينهما يكاد يكون تاماً[١] .

ويحكم تأديب الموظفين العموميين.وعمال القطاع العام فى مصر حالياً التشريعات التالية:

١- قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٨لسنة١٩٧٨.

٢- قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨لسنة١٩٧٨.

٣- القانون رقم ١١٧لسنة١٩٥٨بإعداد تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

٤- القـانون رقـم ١٩لسـنة١٩٥٩فى شأن سريان أحكام قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على موظفى المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة. معدلاً بالقانون رقم ١٤٢لسنة ١٩٦٣.

٥- قرار رئيس الجمهورية رقم ١٤٨٩لسنة١٩٥٨باللائحة الداخلية للنيابة

---

(١) راجـع : التشريعات التى تحكم نظام التأديب فى الوقت الحاضر فى مصر : د . سليمان الطماوى : " قضاء التأديب " ، دراسة مقارنة ، ١٩٧٩ ، ص ٢٤ .

الإدارية والمحاكمات التأديبية.

٦- قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٠٦٢ لسنة ١٩٦٠ بإخضاع بعض الجمعيات والهيئات الخاصة لأحكام قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية معدلاً بقرار رئيس الجمهورية رقم ٢٨٦٠ لسنة ١٩٦٥.

وهذه القوانين والقرارات الجمهورية تغطى الجانب الأكبر من العاملين الذين يخضعون للنظام التأديبى. ولكن يقوم بجوارها قوانين خاصة (كادرات خاصة) تستثنى الخاضعين لها من بعض تلك الأحكام العامة ساء فيما يتعلق الإجراءات أو الأحكام الموضوعية. ومن ذلك على سبيل المثال لا الحصر: رجال القضاء - أعضاء مجل الدولة - أعضاء هيئات التدريس بالجامعات - أعضاء النيابة الإدارية - أعضاء الرقابة الإدارية - أعضاء الجهاز المركزى للمحاسبات - هذا فضلاً عن رجال الجيش والشرطة الذين يخضعون لنظم خاصة تراعى طبيعة وضعهم العسكرى. والخلاف بين هذه النظم إنما يكون فى التفاصيل ولكن النظرية العامة للتأديب واحدة.

وسوف نتناول فى هذا الفصل : المسئوليات المختلفة للموظف العام وأساس حق العقاب التأديبى، أما من ناحية الجرائم والعقوبات التأديبية وضمانات الموظفين فى شأن التأديب فذلك محلها مؤلف خاص بتأديب العاملين وليس محلها هنا حيث أننا فى هذا المؤلف بصدد مؤلف عام. وعلى ذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المبحث الأول: المسئوليات المختلفة للموظف العام.

المبحث الثانى: الأساس القانونى لسلطة العقاب التأديبى.

المبحث الأول

المسئوليات المختلفة للموظف العام

إن أول ما توحى به كلمة المسئولية من معنى، أن ثمة فعلاً ضاراً يوجب مؤاخذة فاعله. وعلى ذلك فإنه يمكن القول بصفة عامة بأنه لا توجد المسئولية إذا لم ترتب على فعل الشخص أية أضرار على نحو ما.

والمسئولية نوعان: مسئولية أدبية ومسئولية قانونية ، وتترتب الأولى على مخالفة واجب أدبى أو أخلاقى. أما الثانية فتترتب على مخالفة واجب قانونى. والمسئولية القانونية تنقسم بدورها إلى مسئولية جنائية ومسئولية مدنية ومسئولية تأديبية.

ومن الجدير بالذكر أن المسئولية القانونية تختلف عن المسئولية الأدبية من عدة نواح أهمها [١]:

١ـ المسئولية الأدبية مسئولية ذاتية أمام الله والضمير، فالأمر فيها إلى الله تعالى . أما المسئولية القانونية فإنها مسئولية شخص أمام شخص آخر.

٢ـ نطاق المسئولية الأدبية أوسع من نطاق المسئولية القانونية لأن دائرة الأخلاق أوسع من دائرة القانون ، فهى تشمل علاقة الإنسان بربه وبنفسه وبغيره من الناس، وهو ما يتناول عالم النوايا وعالم المحسوس من الأفعال على حد سواء، أما دائرة القانون فمقصورة

---

(١) راجع : د . عبد الرزاق السنهورى : " الوسيط فى شرح القانون المدنى " ، ١٩٥٢، الجزء الأول ، مصادر الالتزام ، ص ٧٤٣ وما بعدها .

على سلوك الإنسان نحو غيره. وفى حدود هذه الدوائر ينظم القانون نشــاط الإنســان الخــارجى ولا يقــيد بالنوايا إلا إذا اتخذت مظهراً خارجياً.

٣ــ لا يشــترط لقيام المسئولية الأدبية حدوث ضرر للغير. أما فى نطاق المسئولية القانونية فإن الضرر يعد ركناً من أركان المسئولية المدنية. إلا أن وقــوع الضــرر ليس شرطاً لقيام المسئولية الجنائية. فالقانون الجــنائى لا يعنى بالضرر فى تحديد الجرائم، وإنما بما ينطوى عليه الفعــل من اخلال بنظام المجتمع ولو لم يسبب ضرراً لأحد. كما أن الضرر ليس ركناً فى المسئولية التأديبية.

وســوف نتــناول فــيما يلــى كل من المسئولية الجنائية والمدنية والتأديبية للموظف العام فى مطلب مستقل .

المطلب الأول

المسئولية الجنائية للموظف العام

مــن المعلــوم أن المسئولية الجنائية كانت أسبق فى الظهور من المســئوليتين المدنــية والتأديبــية [١] ، والمســئولية الجنائية هى النتيجة الضــرورية المترتــبة فى مواجهة الأفراد بمناسبة ما يرتكبونه من جرائم تنطوى على عنصر الإخلال بالواجبات المكلفين بها باعتبارهم أعضاء فى

---

(١) راجع : د . عبد الرزاق السنهورى ، المرجع السابق ، ص ٧٦٣ وما بعدها ؛ د. صــوفى أبــو طالــب : " مبادئ تاريخ القانون " ، ١٩٦٣ ، ص ٥٤ ؛ د . محمد عصفور: " طبيعة الخطأ التأديبى " ، مجلة إدارة قضايا الحكومة ، السنة السادسة ، العدد الأول ، يناير ــ مارس ١٩٦٢ ، ص ٩ وما بعدها .

المجتمع وهو ما يخضع له الموظف العام على قدم المساواة مع غيره من الأفراد.

وتوجد فى قانون العقوبات جرائم معينة لا تصدر إلا عن موظف عام أو من فى حكمه. فالركن الأول فى هذه الجرائم هو صفة مرتكبها. ومن هذه الجرائم مثلاً جريمة الرشوة، إذ يجب أن يكون المرتشى من الموظفين العموميين أو من فى حكمهم. وهناك جرائم لا تقع إلا من طوائف من الموظفين كجريمة الامتناع الحكم، فهى لا تقع إلا من قاضى.

وثمة ، جرائم أخرى تقع من الأفراد العاديين والموظفين العموميين إلا أنها إذا وقعت من موظف عام فإن الشارع يشدد العقاب عليها كجريمة التزوير مثلاً، أى أن صفة الموظف العام قد تكون سبباً فى تشديد العقاب على بعض الجرائم [١] ، كما قد تكون تلك الصفة مبرراً للتخفيف من مسئوليته الجنائية فى البعض الآخر من الجرائم [٢] .

---

(١) راجع :

Administration, la fonction publique en Union Soviétique de pp. 118 – 120, Revue d'information publiée par l'Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'interieur 1967.

حيث ورد بها : أن من مظاهر ذلك التشدد فى القانون السوفيتى إمكان معاقبة الموظف جنائياً عن جرائم وظيفية خالصة لا تشكل أى جريمة جنائية بشرط مجافاتها للأسس الجوهرية للبناء الاشتراكى للاتحاد السوفيتى أو مساسها بحقوق وحريات المواطنين .

(٢) راجع :

Gazier, François, La fonction bublique dans le mond, 1972, pp. 161-163.

حيث ورد فيه : أنه فى سويسرا لا يمكن تحريك المسئولية الجنائية للموظف ==

وهـناك جـرائم أخـرى تقـع على الأفراد العاديين، والموظفين العموميين إلا أنهـا إذا وقعـت فى حق موظف عام، فإن الشارع يشدد العقاب على مرتكبها ، ومن أمثلة هذا النوع من الجرائم جريمة القذف(١) .

المطلب الثانى

المسئولية المدنية للموظف العام

إذا مـا ارتكـب الموظف العام خطأً تأديبياً ، وترتب عليه ضرر بالنسبة للإدارة أو الأفراد، فإنه يتعرض لتحمل النتائج المالية بالنسبة لهذا الخطـأ، وفقاً لقواعد المسئولية المدنية المقررة فى هذا الشأن والتى يلتزم بمقتضـاها كـل مـن تسبب بخطئه فى إلحاق ضرر بالغير بإصلاح هذا الضـرر.وتتسـع احتمالات وقوع الموظف فى الخطأ المسبب لمسئوليته المدنية عنها بالنسبة للخطأ المسبب لمسئوليته الجنائية. وذلك بسبب اتساع دائرة العلاقات التى يدخل فيها الموظف طرفاً مع الغير من المتعاملين مع الجهـة الإداريـة الـتابع لها وبسبب اتساع نطاق ما يمارسه من السلطة العامة. الأمر الذى يستلزم لمواجهة هذه الحالة تبنى نظام خاص ، بتحديد المسـئولية المدنـية للموظفين يوفق فيما بين مصلحتهم الذاتية والمصلحة العامة للمرافق التابعين لها بحيث يراعى الأساس العادل لمقدار ما يتحمله كـل مـن الموظـف والإدارة من المبالغ المستحقة على سبيل التعويض

== إلا عقب الحصول على إذن مسبق بذلك من السلطة الإدارية التابع لها .

(١) راجـع فى هذا الشأن : د . محمد عصفور : " جريمة الموظف العام وأثرها فى وضعه التأديبى " ، ١٩٦٣ ، ص ٧ وما بعدها ؛ د . أحمد فتحى سرور : " الجرائم المضرة بالمصلحة العامة " ، ١٩٦٣ ، ص ٦٧ ، ١٥٩ ، ٣٩٦ .

للمضرورين[١] .

ففى فرنسا [٢] كانت القاعدة حتى أواخر القرن الماضى هى عدم مسئولية الدولة عن أعمالها فلم يكن أمام الفرد الذى أصابه ضرر إلا مقاضاة الموظف العام الذى ارتكب الخطأ وكثيراً ما يكون هذا الموظف معسراً أو لا يفى ماله بدفع كل ما يحكم عليه به.فيستحيل تنفيذ الحكم ، أو لا يهتدى البحث إلى معرفة المتسبب فى الضرر، فيظل المضرور بلا تعويض.

إلا أنه منذ عام ١٨٧٠أصبح الموظف العام فى فرنسا لا يسأل شخصياً عن أخطائه أمام المحاكم القضائية إلا بالنسبة لأخطاء معينة أطلق عليها اسم الأخطاء الشخصية بالمقابلة لنوع آخر من الأخطاء سمى بالأخطاء المصلحية [٣] .

---

(١) راجع :

Cuaude Lassalle, Cont rifution à une théroie de la fonction publique supranationale, les devoirs des fonctionnaires et leurs sanctions, R. D. P., 1957, pp. 505-508.

(٢) راجع فى هذا الشأن :

Cot (P.), La résponsabilité civile des fonctionnaires publics, Thèse, Paris, 1922; **De Laubadère (A.)**, Traité élémentaire de droit administratif, Paris, 30éd. 1963, Tome. 1, pp. 589-607; **Dupeyroux**, Faute personnelle et faute de service, Thèse, Paris, 1922; **Plantey (A.)**, Traité pratique de la fonction publique, 2e éd., Paris, 1963, Tome. 11, p. 594 et s.

(٣) لقد كانت المادة ٧٥ من الدستور الفرنسى الصادر فى السنة الثامنة من الثورة ، تنص على أنه لا يمكن مقاضاة موظفى الحكومة عما يتعلق بشئون وظائفهم إلا بمقتضى قرار من مجلس الدولة ، وفى هذه الحالة تكون مقاضاتهم أمام المحاكم العادية . وقد ظل حكم هذه المادة نافذاً رغم إلغاء الدستور المذكور ، ولما ضج ==

فالخطأ الشخصى يسأل عنه الموظف شخصياً يؤدى التعويض من ماله الخاص، ويكون الاختصاص فى هذه الحالة للقضاء العادى، أما الخطأ المصلحى فتسأل عنه الإدارة وحدها، ويكون الاختصاص فى هذه الحالة للقضاء الإدارى [١] .

أما فى مصر فيسأل الموظف العام عن أعماله المادية أمام المحاكم القضائية العادية، أما مسئوليته عن القرارات الإدارية فقد أصبحت من الاختصاص المطلق لمجلس الدولة منذ صدور القانون ١٦٥لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة.

== الرأى العام من هذا القيد الذى أدى إلى عدم مسئولية الموظف بالإضافة إلى ما كان مقرراً حينئذ من عدم مسئولية الدولة ــ اضطرت الحكومة إلى إلغاء هذه المادة، بالمرسوم بقانون الصادر فى ١٩ سبتمبر ١٨٧٠ .

(١) يمكن القول فى هذا المجال بصفة عامة دون إغراق فى التفاصيل ، أن الخطأ الشخصى الذى يُسأل عنه الموظف العام أمام المحاكم العادية ، هو الخطأ الذى يمكن فصله مادياً أو ذهنياً عن أعمال الوظيفة ، ويكون عادة مصحوباً بسوء النية . أما الخطأ المصلحى الذى تُسأل عنه الإدارة وحدها فهو ما كان متصلاً بأعمال الوظيفة ولم يكن مصحوباً بسوء نية .

ويلاحظ فى هذا الشأن أن مجلس الدولة الفرنسى لم يأخذ بمعايير محددة فى تحديد الخطأ الشخصى والخطأ المصلحى ولكنه وضع الحلول المناسبة فى كل قضية على حدة . وقد جرى قضاؤه فى أول الأمر على قاعدة الفصل المطلق بين الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى ، ثم أعترف بعد ذلك بجوزاز قيام الخطأين معاً ، وذلك بحكمه فى تاريخ ٣ فبراير سنة ١٩١١ فى قضية Anquet .

راجع فى ذلك :

Long (M.), Well (P.) et Braibant (G.), Les grands. arréts de la jurispradence administrative. 2e éd. 1958, p. 94.

ومسـئولية الموظف فى مصر من أعماله المادية تحكمها القواعد العامة فى القانون المدنى وهى القواعد الخاصة بالمسئولية التقصيرية ولكن تـتحقق مسـئولية الموظـف العام المدنية لابد من توافر الأركان الثلاثة للمسـئولية من خطأ وضرر وعلاقة سببية، فإذا قامت هذه الأركان الثلاثة فى حق الموظف كل مسئولاً مدنياً.

أما بالنسبة للمسئولية المدنية للموظف عن ما يصدره من قرارات إداريـة فإنـه فى هذه الحالة يفرق بين الخطأ الشخصى للموظف والخطأ المصلحى، وتجد تلك التفرقة أساسها فى البحث وراء نية الموظف.

فإذا كان يهدف من القرار أصدره تحقيق الصالح العام كان خطؤه مصـلحياً وتسـأل عنه الإدارة التابع لها. أما إذا تبين انه لم يعمل للصالح العام ، أو كان يعمل مدفوعاً بعوامل شخصية، أو كان خطؤه جسيماً، فإنه يعتبر خطأ شخصياً يسأل عنه الموظف فى ماله الخاص [1] .

---

(١) راجع : حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٦ يونيه ١٩٥٩ فى القضية رقم ٩٢٨ لسـنة ٤ ق ، مجموعـة أحكام السنة الرابعة ، العدد الثالث ، ص ١٤٣٥ . حيث قضت بأن " القاعدة التقليدية فى مجال قيام مسئولية الإدارة على أساس ركن الخطأ قـد حرصت على التمييز بين الخطأ المصلحى أو المرفقى الذى ينسب فيه الإهمال أو التقصـير إلـى المـرفق العـام ذاته ، وبين الخطأ الشخصى الذى ينسب إلى الموظـف. ففى الحالة الأولى تقع المسئولية على عاتق الإدارة وحدها . ولا يُسأل الموظـف عـن أخطائـه المصلحية ، والإدارة هى التى تدفع التعويض ، ويكون الاختصاص بالفصل فى المنازعة مقصوراً على القضاء الإدارى .

وفى الحالة الثانية تقع المسئولية على عاتق الموظف شخصياً ، فيُسأل عن خطئه الشخصى ، وينفذ الحكم فى أمواله الخاصة .

ويعتبر الخطأ شخصياً إذا كان العمل الضار مصطبغاً بطابع شخصى يكشف ==

المطلب الثالث

المسئولية التأديبية للموظف العام

أن تقرير المسئولية التأديبية للموظف الهدف منه ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام اضطراد . ومن أجل هذا وجد هذا النوع من المسئولية اهتمام مختلف التشريعات الوظيفية فى العالم [1] . ويمكن تحريك

== عنه الإنسان بضعفه ونزواته وعدم تبصره . أما إذا كان العمل الضار غير مصطبغ بطابع شخصى ويتم عن موظف معرض للخطأ والصواب فإن الخطأ فى هذه الحالة يكون مصلحياً ، فالعبرة بالقصد الذى ينطوى عليه الموظف وهو يؤدى واجبات وظيفته .

فكلما قصد النكاية أو الإضرار أو قضاء منفعته الذاتية كان خطؤه شخصياً يتحمل هو نتائجه . وفيصل التفرقة بين الخطأ الشخصى والخطأ المصلحى يكون بالبحث وراء نية الموظف ، فإذا كان يهدف من القرار الإدارى الذى أصدره تحقيق الصالح العام ، أو كان قد تصرف ليحقق أحد الأهداف المنوط بالإدارة تحقيقها ، والتى تدخل فى وظيفته الإدارية ، فإن خطأه يندمج فى أعمال وظيفته بحيث لا يمكن فصله عنها ويعتبر من الأخطاء المنسوبة إلى المرفق العام ، ويكون خطأ الموظف هنا مصلحياً ، أما إذا تبين أن الموظف لم يعمل للصالح العام ، أو كان يعمل مدفوعاً بعوامل شخصية ، أو كان خطؤه جسيماً بحيث يصل إلى ارتكاب جريمة تقع تحت طائلة قانون العقوبات ، كالموظف الذى يستعمل سطوة وظيفته فى وقف تنفيذ حكم أو أمر أو طلب من المحكمة (المادة ١٢٣ من قانون العقوبات المصرى) ، فإن الخطأ فى هذه الحالة يعتبر خطأ شخصياً ويُسأل عنه الموظف الذى وقع منه هذا الخطأ من ماله الخاص " .

(١) راجع :
Kocnig (P.), La fonction publique de la drépublique fédérale d'allemagne, T. 1, 1962, p. 93, et s.

المسئولية التأديبية فى مواجهة الموظف العام إذا ارتكب خطأ من الأخطاء التى تنطوى على معنى الإخلال بحسن سير العمل الوظيفى أو انتظامه[١].

ولقيام المسئولية التأديبية فى حق الموظف لابد من توافر أركان ثلاثة هى **أولاً:** ثبوت ارتكابه للخطأ التأديبى الموقع عنه بجزاء، **وثانياً:** وجود جزاء يلحق بالموظف فى مزايا الوظيفة ويتمثل ذلك الجزاء فى حرمانه من مزايا الوظيفة بصفة مؤقتة أو نهائية، **وثالثاً** : قيام الرابطة السببية بين العنصرين الأول والثانى . **وفى حالة توافر الأركان الثلاثة** المشار إليها يكون من حق السلطة التأديبية المختصة توقيع الجزاء المناسب على الموظف الذى ثبت فى حقه ارتكاب الجريمة التأديبية[٢] .

---

(١) راجع :

Bonnated (R.), De la réprèssion disciplinaire des fautes commises par les fonctionnaires publics Thèse, Paris, 1903, pp. 4 et s.

(٢) راجع :

Waline (M.) et Berlia (G.), Droit administratif. 8e, Paris. 1959.

المبحث الثانى

الأساس القانونى لسلطة العقاب التأديبى

لقـد اخـتلف الفقهـاء فى تحديد الأساس القانونى لسلطة العقاب التأديـبى، وفـى واقـع الأمر أن هذا الاختلاف يرجع إلى اختلافهم حول تحديد الطبيعة القانونية التى تربط الموظف العام بالدولة.

فقـد اخـتلف الفقهـاء حـول تحديد الطبيعة القانونية التى تربط الموظـف العـام بالدولة، وقد تمثل هذا الاختلاف فى ظهور اتجاهين فى الفقه: **الاتجاه الأول:** يرى أن علاقة الموظف بالدولة هى علاقة تعاقدية(١). **والاتجاه الثانى :** يرى أن علاقة الموظف بالدولة هى علاقة تنظيمية وقد

---

(١) لقد كان الرأى السائد فقهاً وقضاءً فى فرنسا حتى أواخر القرن التاسع عشر ، وفى مصـر حـتى أوائـل القرن العشرين ، أن الموظف فى علاقته بالدولة فى مركز تعـاقدى يخـتلف نوع العقد فيه باختلاف نوع العمل المطلوب أداؤه ، فيكون عقد إجـارة أشخاص أو خدمات إذا كان الموظف يقوم بأعمال مادية ، وعقد وكالة إذا كـان العمـل المكلف به عملاً قانونياً . وقد اختلف أصحاب النظرية التعاقدية فى تحديـد طبـيعة العقـد الذى يربط الموظف بالدولة ، فالبعض قال إنه عقد مدنى ، والبعض الآخر قال إنه عقد من عقود القانون العام .

ـ ومن مؤيدى هذه النظرية فى فرنسا :

Perriquet, Contrats de l'Etat, Paris, 1884.

ـ وبالنسبة لأحكام القضاء فى مصر ، انظر على سبيل المثال : الحكم الصادر من محكمـة الـنقض بجلسة ٢ مارس ١٩٢٦ ، المجموعة الرسمية للمحاكم الأهلية ، السـنة السـابعة والعشـرين ، القاعدة رقم ٦٦ ، ص ١٠٢ . وردت الإشارة إلى المؤلـف الفرنسـى وحكـم النقض فى رسالة الدكتور جودت الملط : " المسئولية التأديبية للموظف العام " ، ١٩٦٧ ، جامعة القاهرة ، هامش ص ٣٩ .

اســتقرت آراء الفقهاء وأحكام القضاء حالياً على أن علاقة الموظف العام بالدولة هى علاقة تنظيمية[1] .

أما بالنسبة لاختلاف الفقهاء حول الأساس القانونى لسلطة العقاب والتأديــب فإنــه نظراً لارتباط ذلك الاختلاف بالمناقشات التى ثارت بين الفقهاء بشأن علاقة الموظف بالدولة - كما سلف البيان - فقد انقسم الفقهاء فــى هــذا الشأن إلى أربعة اتجاهات. **الاتجاه الأول:** ويرى أن النظريات العقديــة هى أساس سلطة العقاب والتأديب.وذلك على اعتبار العلاقة بين الموظــف والإدارة من قبيل العلاقات التعاقدية. **أما الاتجاه الثانى :** فيرى أن أســاس سلطة العقاب والتأديب ترجع إلى ما تتمتع به الدولة من سلط ســيادية آمرة بالنسبة لكافة أفراد المجتمع بما فيهم الموظفين. أما الاتجاه

---

(١) لقــد ســجل المشــرع الفرنسى هذا الاتجاه ، فنص فى المادة الخامسة من قانون التوظف الصادر فى ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ على أن " الموظف فى علاقته بالإدارة فــى مركز تنظيمى ولائحى " ، وقد رددت المادة الخامسة من الأمر الصادر فى ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ذات النص السابق .

ـ راجع فى هذا الشأن :

Duez (P.) et D'beyre (G.), Traité de droit administratif, Paris, 1952, p. 6 A. H.; **Waline (M.)**, Droit administratif, Paris. le édition 1959, p. 793.

أما المشرع المصرى فلم ينص على أن الموظف فى علاقته بالإدارة فى مركز تنظــيمى أو لائحــى ، غــير أن الفقه والقضاء فى مصر قد استقر على أن علاقة الموظف بالدولة علاقة تنظيمية ولائحية .

ـ ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا فى هذا الشأن : حكمها فى القضية رقم ٩٦٧ لسنة ٨ ق ، مجموعة السنة الثامنة ، ع ٢ ق ٧٣ ص ٨٢٨ . وهو يعد من أوضح أحكامها وأكثرها تفصيلاً فى هذا الشأن .

الثالث فيرى أن أساس سلطة العقاب التأديبى تكمن فى المركز التنظيمى أو اللائحــى الذى ينشأ للموظف من علاقته بالدولة والاتجاه الرابع والأخير يرى أساس سلطة العقاب التأديبى فى نظرية المنظمة .

وسوف نتناول كل اتجاه من الاتجاهات الأربعة بالتفصيل المناسب على النحو التالى:

المطلب الأول

النظريات التعاقدية كأساس لسلطة العقاب التأديبى

يجمع أصحاب هذا الرأى القائل بأن العلاقة بين الموظفين والدولة هــى علاقــة تعاقدية – على القول : بأن الأساس القانونى لسلطة العقاب التأديبى يكمن فى العقد الذى بين الموظف والدولة (١) .

ولمــا كــان هــؤلاء الفقهــاء قد اختلفوا فى تحديد طبيعة العلاقة الــتعاقدية بيــن الموظــف والدولة ، فقد انعكس ذلك على طبيعة العقوبة التأديبية وأساسها وذلك على النحو التالى :

أولاً : نظرية العقد المدنى :

يــرى أنصار نظرية العقد المدنى – التى تقضى بأن العلاقة بين الموظــف والدولــة هى علاقة تعاقدية حيث يربط بينهما عقد مدنى– أن العقوبــة التأديبــية هى جزاء مدنى فالسلطة التأديبية المقررة للدولة على الموظف العام تستمد أساسها من العقد المدنى المبرم بينهما وبين الموظف.

---

(١) راجع :
Hugueney (J.), Le pouvoir disciplinaire du chef, entreprise, Thèse, Paris, 1948, p. 158-166.

ثانياً : نظرية عقد القانون العام :

ويـــرى أصحاب هذه النظرية أن سلطة الدولة فى تأديب الموظف العام تستمد من عقد القانون العام الذى يربطه بها، والذى يهدف إلى حسن ســير المـــرافق العامـــة فإذا أخل الموظف بالتزامات الوظيفة حق للدولة مساءلته تأديبياً (١) .

ثالثاً : نظرية عقد الخدمة العامة :

ويرى أصحاب هذه النظرية أن العقد الذى يربط الموظف بالدولة هو عقد خدمة عامة، وبمقتضى هذا العقد يكون من حق الدولة أو رؤساء الهيـــئات العامـــة فيها، مطالبة الموظفين بالقيام بواجباتهم بحيث إذا أخل أحدهـــم بهـــا يستحق أن يوقع عليه الجزاء التأديبى الذى يصل فى بعض

---

(١) كانت أحكام مجلس الدولة الفرنسى تستخدم حتى وقت قريب نسبياً (وقبل أن تستقر على اعتبار الموظف فى مركز تنظيمى) ، اصطلاح عقد القانون العام . انظر :
C. E., 7-8-1909, Winkell, Rec., p. 826.

وقد جاء بالحكم المذكور :

"…. qu'en se mettant en grève les agents préposés au service public, sous quelque dénomination que ce soit, ne commettent pas seulement une faute individuelle, mais qu'ils se placent eux-mêmes, par un acte collectir, en dehors de l'application des lois et règlements édictés dans le but de garantir l'exercice de droits résultant pour chacun d'eux de contrat de droit public qui les lie à l'administration, que, dans le cas d'abandon collectif ou concerté, du service public, l'administration est tenue de prendre des mesures d'urgence et de procéder à des remplacements immédiats".

ـ والحكم المشار إليه منشور أيضاً فى :

- Long (M.), Weil (P.) et Braibant (G.). Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Sirey, 2e éd. 1958, p. 83.

الأحيان إلى العزل من الوظيفة.

نقد النظريات التعاقدية :

لقد تعرضت النظريات التعاقدية إلى انتقادات متعددة أفقدتها كيانها وقد أدى تلك الانتقادات إلى هجر كل من التشريع والقضاء والفقه لتلك ، والاتجاه نحو الرأى القائل بأن العلاقة بين الموظف والدولة علاقة تنظيمية ولائحية، وليست علاقة تعاقدية. ومن الانتقادات التى وجهت إلى النظريات التعاقدية والتى تعد فى ذات الوقت من قبيل الحجج المؤيدة للنظرية التنظيمية ما يلى:

أولاً : أن المركز التنظيمى للموظف يتعارض مع أى تصور تعاقدى، فأساس سلطة العقاب التأديبى هو ما للدولة من سلطة آمرة على موظفيها بما لهم من وضع تنظيمى فى مواجهتها .

ثانياً : القول بأن العلاقة بين الموظف والدولة علاقة تعاقدية يتنافى مع الواقع العملى للعلاقة بين الموظف والدولة. إذ يلزم لوجوده العقد المدعى به صدور إيجاب من أحد طرفيه وقبول من الطرف الآخر بعد الاتفاق على شروط التعاقد وذلك آمر لا وجود له بين الموظف والدولة إذ بمجرد صدور قرار التعيين تترتب عليه كآفة الآثار دون انتظار صدور أى قبول من الموظف.

وإذا كان من المقرر أن العقد شريعة المتعاقدين ومن ثم لا يجوز لأى من الطرفين تعديل شروط العقد إلا بموافقة الطرف الآخر، فإن الواقع العملى للعلاقة بين الموظف والدولة تتنافى مع ذلك، حيث يجوز قيام الدولة بتعديل قواعد التوظف بإرادتها المنفردة دون أن يكون للموظف

الحق فى الاعتراض على ذلك .

كما أنه وفقاً لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين، أن العقد لا يلزم سوى أطـــرافه، فى حين ان العكس هو المطبق فى مجال الوظيفة العامة، حيث يمكن أن تلحق المسئولية المترتبة على خطأ الموظف بغيره من الرؤساء ، وذلك فى حالة إخلالهم بواجبهم فى الإشراف والرقابة على مرؤوسيهم.

ومما سبق يتضح أن العلاقة بين الموظف والدولة تخالف الشروط الموضوعية والشكلية للعلاقة التعاقدية، ومن ثم لا يمكن القول بأن العلاقة بيـــن الموظـــف والدولـــة هى علاقة تعاقدية، وبالتالى لا يجوز القول بأن أســـاس حـــق العقاب التأديبى يرجع إلى شروط العقد المدعى وجوده بين الموظف والدولة.

المطلب الثانى

نظرية السلطة الآمرة للدولة كأساس لسلطة العقاب التأديبى

تقـــيم هذه النظرية حق العقاب التأديبى على أساس سلطان الدولة الآمـــر[١] ، فهـــى تنظر إلى التأديب على أنه تكملة ضرورية لمبدأ سيادة الدولـــة، ويســـتتبع ذلك الاتجاه أن تكون الإجراءات التأديبية التى تتخذها الســـلطة العامـــة عن طريق الهيئات الرئاسية، إجراءات سلطة ولا تكون بالتالى محلاً للطعن أو المناقشة.

وقـــد قال بهذه النظرية الفقيه الفرنسى ديجى ، حيث ذهب إلى أن

---

(١) راجع :
Deleau (M.), L'évolution du pouvoir disciplinaire des fonctionnaires civiles, Thèse, Paris, 1913.

العقـــاب التأديبى فى حقيقته عقاب جنائى تتم ممارسته بواسطة القرارات الصـــادرة عن الجهات الإدارية المختلفة، ويستند فى توقيعه أسوة بالعقاب الجنائى إلى السلطة الآمرة للدولة.

وقد سا هذه النظرية حتى القرن التاسع عشر، ثم تعرضت بعد ذلك إلى النقد الشديد الذى أدى فى النهاية إلى هجرها.

وتـــتلخص الانتقادات التى وجهت إلى نظرية السلطة الآمرة فيما يلى:

١ـ إنه لم يعد مقبولاً ألا تسأل سلطة التأديب عن إجراءاتها. وهو مبدأ لا يـــتفق مـــع الحلول التشريعية القضائية التى أخضعت سلطة التأديب الرقابة القضائية ولإجراءات وضمانات محددة .

٢ـ أن ســـلطة التأديـــب لهـــا وجـــود فـــى منظمات أخرى غير الدولة، كالشـــركات والجمعيات، كما أنها معترف بها لرب العمل على عماله ولـــرب الأســـرة علـــى أفرادها، وهذا لا يتفق مع كون حق التأديب مستمداً من سلطة الدولة الآمرة .

٣ـ أنه وإن كان من غير الممكن إنكار ما يوجد من تشابه بين العقوبتين التأديبية والجنائية الأمر الذى أثبته التشريع والقضاء ، إلا أنه لا يمكن القـــول مـــع ذلك باتحاد أساس العقاب فى كل من النظامين التأديبى والجنائى.

فالعقاب التأديبى يلحق بطائفة خاصة من طوائف المجتمع " عمال الإدارة" بســـبب مخالفات ذات طبيعة خاصة " المخالفات الوظيفية " ، كمـــا أن العقـــاب الذى يلحق بهم له آثاره الخاصة هى الحرمان من

المزايا الوظيفية بصفة مؤقتة أو دائمة.

٤ــ إنـــه لو كانت السلطة التأديبية مستمدة حقاً من السلطة الآمرة للدولة، لاصـــبح فـــى إمكـــان هذه الأخيرة إجبار الموظف مادياً على القيام بواجـــبات ظيفته، وهو أمر بطبيعة الحال خارج عن إمكانها. فكل ما تملكـــه السلطة التأديبية فى حالة امتناع الموظف عن أداء العمل هو عزلـــه، حيـــث أن الإكـــراه الـــبدنى أو المادى غير وارد فى تعداد العقوبـــات التأديبـــية الـــتى تســـتطيع السلطة التأديبية توقيعها على الموظف.

المطلب الثالث

نظرية المركز التنيظمى للموظف العام كأساس لسلطة العقاب التأديبى

يرى أنصار هذه النظرية أن السلطة التأديبية المقررة للدولة على الموظـــف العام تستند إلى مركز الموظف باعتبار مركزاً نظامياً أ لائحياً، يفرض عليه التزامات معينة أهمها أداء الواجبات الوظيفية المنوطة به بدقة وأمانة.

ويـــرى هؤلاء الفقهاء أن القانون التأديبى ليس قانوناً متميزاً عن القانون الإدارى. بل هو جزء منه ، فالسلطة التأديبية هى فرع من السلطة الرئاسية تضمن فاعليتها عن طريق العقاب [١] .

---

(١) راجع فى هذا الشأن :
Plantey (A.), Traité de la fonction publique, Paris, 2e éd. 1963, p. 314; **Duez et Debeyre**, op. cit., p. 676.

يعتنق الفقه [١] والقضاء [٢] في مصر حالياً نظرية المركز التنظيمي للموظف العام (النظرية التنظيمية الرئاسية) كأساس لممارسة سلطة العقاب التأديبي.

فعلاقة الموظف بالسلطة العامة ليست علاقة تعاقدية بل علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، بحيث يعتبر مركز الموظف من هذه الناحية مركزاً قانونياً عاماً يجوز للإدارة تغييره أو تعديله في أي وقت تشاء، وفقاً لمقتضيات الصالح العام ودون أن يتوقف ذلك على رضاء الموظف أو عدم رضائه بهذا التعديل.

وعلى ذلك فإن سلطة العقاب التأديبي في مصر تستند إلى مركز الموظف العام باعتباره مركزاً لائحياً يفرض عليه عدم الإخلال بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً.

المطلب الرابع

نظرية المنظمة كأساس لسلطة العقاب التأديبي

إذا كانت نظرية المركز التنظيمي للموظف العام ترجع أساس سلطة العقاب التأديبي إلى السلطة الرئاسية في نطاق الوظيفة العامة ، فإن نظرية المنظمة التي قال بها الفقيه هوريو، ترجع أساس سلطة العقاب التأديبي في أي مؤسسة حكومية أو مؤسسة خاصة إلى فكرة أهداف

---

(١) راجع : د . عبد الفتاح حسن : " التأديب في الوظيفة العامة " ، ١٩٦٤ ، ص ٢٠؛ د . محمد عصفور : " التأديب والعقاب في علاقات العمل " ، دراسة متعمقة في التأديب ، ١٩٧٢ ، ص ٩٨ .

(٢) من أحكام المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن وأوضحها : حكمها في القضية رقم ٩٦٧ لسنة ٨ ق ، مجموعة السنة الثامنة ، ص ٨٢٨ .

المنظمة التي يعمل بها الشخص المراد تأديبه سواء كان ذلك الشخص موظف عام أم من العاملين فى المنظمات الخاصة.

وتتلخص نظرية المنظمة فيما يلى [١] :

١ـ أن الحقائق القانونية فى الدول ثلاثة هى العقد، والقانون، والمنظمة.أما العقد فإنه يعبر عن إدارة الأفراد، والقانون يعبر عن سلطان وسيادة الدولة، أما المنظمة، فهى عبارة عن هدف معين يسعى فرد أو مجموعة من الأفراد إلى تحقيقه، ومن ثم يتخذ هذا الفرد أو مجموعة الأفراد الإجراءات اللازمة لقيام كيان تنظيمى، يحتوى هذا الهدف ويكون من شأن ذلك الكيان التنظيمى العمل على تحقيق الهدف الذى يبغيه الفرد أو الأفراد والذى أنشأ للكيان التنظيمى من أجل تحقيقه.

٢ـ أنه بمجرد قيام الكيان التنظيمى ـ والذى يطلق عليه الفقيه هوريو مصطلح " المنظمة " ـ يكون له شخصية مستقلة عن شخصية الأفراد المكونين له .

٣ـ يرى الفقيه هوريو أن الدولة عبارة عن مجموعة من المنظمات، فالدولة ذاتها منظمة، والأسرة منظمة، والشركة منظمة.

٤ـ أن وجود المنظمة واستمرارها يستدعى وجود جهاز منظم مستقر يشرف على سير العمل فيها بحيث تصل إلى تحقيق الهدف من وجودها، ويملك هذا الجهاز إلى جانب دفع الأفراد على العمل، سلطة توقيع الجزاء على المخالفين منهم، وهذا كله من أجل الحفاظ على الهدف

---

(١) راجع : د . مصطفى كمال وصفى : " نظرية النظام أو المنظمة " ، بحث فى مجلة مجلس الدولة ، السنة الثامنة والتاسعة والعاشرة ، ١٩٦٠ ، ص ٢١٤ .

الذى وجدت المنظمة أساساً لتحقيقه والحفاظ على استمراريته .

فالأســـرة باعتـــبارها منظمة يملك الأب فيها سلطة إبداء النصح والإرشـــاد لأفرادها إلى جانب تملكه لسلطة عقاب المخالفين منهم ، وذلك بهدف الحفاظ على الأسرة واستمرارها لتحقيق الهدف من وجودها. وهكذا الحال بالنسبة لباقى المنظمات الأخرى فى المجتمع.

وإذا نحن طبقنا فكرة المنظمة فى مجال السلطة التأديبية لوجدنا أن أســـاس ســـلطة العقاب التأديبى تكمن فيما تتمتع به السلطات الرئاسية فى المـــنظمة مـــن سلطات هدفها الحفاظ على المصلحة العام أو الهدف الذى أنشأت المنظمة أساساً من أجل تحقيقه.

فـــالموظف العـــام يعمل داخل منظمة عامة وجدت لتحقيق هدف معيـــن، ومن ثم يكون من حق رئاسة هذه المنظمة توقيع العقاب التأديبى علـــى الموظف العام إذا خرج عن مقتضيات الواجبات الوظيفية الموكولة إلـــيه والـــتى من شأن الإخلال بها، التأثير على تحقيق الهدف الذى قامت المنظمة أساساً من أجله.

وكذلـــك الحال فى الشركات الخاصة(المنظمات الخاصة) إذ يكون مـــن حق رئاسة هذه الشركة توقيع العقاب التأديبى على العاملين فيها فى حالـــة إخلالهم بواجبات العمل، ولا يستند حق توقيع العقاب فى هذه الحالة على عقد العمل المبرم بين العامل وبين الشركة بل يستند على حق رئاسة الشركة فى الحفاظ على تحقيق الهدف الذى أنشأت الشركة أصلاً من أجل

تحقيقه [١] .

الخلاصة :

من السـرد السابق يتضح وجود عدة نظريات تفسر اساس حق العقاب التأديبى وأن تلك النظريات تمثلت فى النظريات التعاقدية، ونظرية السلطة الآمرة للدولة، ونظرية المركز التنظيمى أو اللائحى للموظف العام، وأخيراً نظرية المنظمة.

---

(١) يرى الأستاذان M. M. Légal et Bréthe de la Gressay أن الرابطة بين العامل ورب العمل لا تقف عند حد الرابطة التعاقدية التى تجعلهما على قدم المساواة . فهناك روابط تنظيمية أخرى تلزم العاملين ببذل قصارى جهدهم من أجل تحقيق هدف معين يضحون بمصالحهم الذاتية فى سبيل تحقيقه . وقد شاعت هذه النظرية الجديدة فى فرنسا وانتقلت منها إلى سائر دول أوروبا وأمريكا اللاتينية بواسطة الأستاذ Durand P. وأصبح مؤداها تمتع صاحب العمل بما له من صفة رئيس المشروع بسلطات تشريعية وإشرافية وتأديبية مستمدة من مسئوليته الخالصة عن حسن سير العمل وانتظامه فى المشروع وتحقيق مصلحته العامة ، ومن هنا فقد ثبت أنه وإن كان العقد المبرم يمكن من خلال شروطه تنظيم ممارسة الحق فى العقاب التأديبى ، إلا أنه ـ أى العقد ـ ليس أساس سلطة العقاب التأديبى ، إذ أن تلك السلطة تستند كما يقرر Durand إلى تفويض الدولة سلطتها فى العقاب إلى المسئولين عن إدارة المشروعات العامة ، ولقد استقر القضاء بعد ذلك على أن سلطة العقاب التأديبى الثابتة لرؤساء المشروعات العامة نابعة أصلاً من صفتهم تلك الأصيلة المستمدة من وضعهم كرؤساء لها ، ومن هنا فقد بدأت تتفتح الأذهان نحو فكرة إسناد أساس سلطة العقاب إلى النظرية التنظيمية والتخلى عن النظرية التعاقدية كأساس لها .

ـ راجع فى هذا الشأن : د . مصطفى عفيفى ، المرجع السابق ، ص ٤٥ .

ولقد وجهت عدة انتقادات إلى النظريات التعاقدية، ونظرية السلطة الآمـــرة للدولة، ومن ثم فقد هجرها الفقه والقضاء سواء فى فرنسا أو فى مصر.

وفـــى فرنسا ومصر تجد السلطة التأديبية حالياً أساسها فى نظرية المركـــز التنظـــيمى أو اللائحى للموظف العام، وقد ظهرت أخيراً نظرية المـــنظمة والتى قال بها الفقيه الفرنسى هوريو، وهذه النظرية تفسر أساس السلطة التأديبية سواء فى مجال العلاقات الخاصة للعمل (القانون الخاص) أو فى مجالات العلاقات العامة له (القانون العام) .

الفصل الثامن

تقارير الكفاية بشأن الموظفين العموميين

إذا كانــت الوظيفة العامة تتضمن واجبات ومسئوليات، كان لزاماً قصــر شغلها على الأكفاء القادرين على النهوض بأعبائها ، لذلك اتجهت أســاليب الإدارة الحديثة إلى الأخذ بنظام تقويم الأداء أو تقارير الأداء أو الكفاية تحقيقاً للأهداف الآتية:

١ـ الكشــف عــن نواحى ضعف العاملين لمعالجتها عن طريق المناقشة والتدريب الملائم أو النقل إلى وظائف أو أعمال أكثر ملائمة لهم.

٢ـ الكشف عن المواهب الممتازة الفذة للانتفاع بها.

٣ـ المســاعدة فى توزيع الأعمال على العاملين تبعاً للمهارات والقدرات الشخصية.

٤ـ تقدير صلاحية العاملين الجدد أثناء فترة الاختبار.

٥ـ مســاعدة الإدارة فــى الاحــتفاظ بمســتوى الخدمة والانتفاع به فى الوظائف ذات المسئولية.

٦ـ تعــد تقاريــر الكفاية وسيلة لتبصير الموظف بحقيقة حالته، وإحاطته بمواطــن ضــعفه وقوته ومن ثم تمكنه من الإصلاح من نفسه ومن معدلات أداءه.

الصعوبات التى تواجه نظام تقارير الكفاية :

لقــد قامــت إحــدى الهيــئات الأمريكية بدراسة الصعوبات التى

تعترض نظام التقارير وأرجعتها إلى ما يلى:

أولاً : ميل الرئيس إلى تقدير الموظف من وجهة نظر الخاصة لا من وجهة نظر الجهاز الحكومى .

ثانياً : عدم اكتراث الرؤساء بأعمال التقدير.

ثالثاً : عدم تمكن بعض الرؤساء من التميز بين ما يتمكن الفرد من عمله وبين ما يقوم به عملياً.

رابعاً : كثيراً ما يتأثر الرؤساء عند وضع تقديراتهم بأفكار سابقة تجعل التقدير خاطئاً منها:

١ــ السماح لإحدى الصفات الشخصية بأن تهيمن على سائر صفات الموظف الأخرى.

٢ــ خوف الرئيس من وضع التقرير استناداً إلى حوادث غير عادية وقعت فى الماضى أو الحاضر.

٣ــ ميل الرؤساء إلى المغالاة فى تقدير الموظفين لإرضائهم.

٤ــ ميل الرؤساء إلى زيادة قدر الموظفين القدامى الذين خبروهم جيداً وتقليل قيمة الموظفين الجدد الذين لم يألفوهم بدرجة كافية.

٥ــ اتجاه الرؤساء إلى المبالغة فى تقدير الموظفين الذين سبق لهم تدريبهم والتقليل من قدر أولئك الذين لم يدربوهم ولا شك أن هذه الصعوبات وغيرها تجعل مهمة وضع نظام صالح للتقارير نظاماً عسيراً.

شروط نجاح نظام التقارير :

ولنجاح نظام التقارير يجب أن تتوافر فيه الشروط الآتية :

١ـ أن يتضـمن الـتقرير المعلومات التي يمكن على أساسها الحكم على مقـدرة الفـرد، ودرجة صلاحيته للعمل، ونقاط الضعف في تكوينه الثقافي والسلوكي.

٢ـ أن تكـون واضحة ومكتوبة بأسلوب يسهل على الرؤساء المباشرين فهمه.

٣ـ أن تكون عامة بحيث يمكن استخدامها مع جميع الأفراد بغض النظر عن تخصصاتهم أو نوع الوظائف التي يشغلونها.

٤ـ أن يعدل تصميم التقرير كل فترة دورية حتى يتلاءم مع التغيرات التي قد تحدث في نظام التوظف أو نوعية الموظفين.

٥ـ يحسـن أن تتعدد الجهات التي تتولى أعداد التقارير، وأن يتم ذلك في فترات دورية.

٦ـ يجـب أن يطلع الموظف على التقرير الخاص به، وأن يوجهه رئيس إلى نقط الضعف فيه وأن يبصره بكيفية وأوجه علاجها.

٧ـ يجب أن تنظم طرقة في نطاق الإدارة للتظلم من الغبن الذي قد يلحق الموظفين من جراء تقديرهم تقديراً خاطئاً لسبب أو لآخر.

أسس تقدير كفاءة الفرد :

هـناك عوامـل معينة يجب أن يأخذها الرئيس في الاعتبار حين تقدير كفاءة الأفراد الذين يعملون معه أهمها ما يأتي :

أولاً : العمـل الإنتاجي ويتضمن النواحي الآتية : الإلمام بالعمل والسـرعة والدقة والإنتاج. فالإلمام بالعمل يستلزم حتماً التحقق من مدى

اســتيعاب الموظف وتفهمه للقوانين واللوائح والتعليمات. والسرعة والدقة عنصــران هامــان لدعامــة المصلحة العامة ومصلحة الجمهور، ويشمل الإنتاج ناحيتين:كمية الإنتاج ونوعيته، ويقصد بالكمية مقدار الأعمال التى يــتم إنجازهــا ويقصد بالكيفية درجة الإلمام بالعمل ومقدرته على معالجة المسائل وعلاجا موضوعياً سليماً.

ثانــياً : مدى استعمال الموظف لحقوقه فى الأجازات بأنواعها :

كــأن يســئ الموظف فى استعمال حقه فى الأجازات العارضة، فالمشاهد عملاً أن بعض الموظفين يتغيبون بكثرة فى نهاية السنة لاستنفاذ بقية الأيام العارضة المصرح لهم بها. فمثل هؤلاء الموظفين يسيئون استعمال حقهم فى الأجازات العارضة التى خصصت لهدف معين .

كذلــك قــد يســىء بعض الموظفين استخدام حقهم فى الأجازات المرضية ويتمارضون خاصة عند ندبهم للعمل بمكان آخر أو نقلهم إلى بلد آخــر كنوع من الاحتجاج على هذا الوضع أو كسباً للوقت أملاً فى السعى لإلغاء هذا الندب أو النقل.

كذلــك بالنسبة للأجازات الاعتيادية، فالأصل أن تمنح مع مراعاة صالح العمل. إلا أن بعض الموظفين يتمسكون بها فى حالة العجز فى عدد الموظفيــن أو فى موسم الأجازات السنوية أو فى بعض اشهر السنة التى يــزداد فــيها بعض الأنواع من الأعمال، كأن يسعى الموظف الذى يشغل منصب محاسب فى الإدارة المالية للحصول على إجازة اعتيادية فى وقت أعــداد ميزانـــي المصلح أو الإدارة التى يعمل بها وكذلك المحامى الذى يحصل على أجازة اعتيادية أثناء السنة القضائية والتى تبدأ فى مصر شهر أكتوبر وتنتهى فى نهاية شهر يونيه وغير ذلك من الأمثلة.

ثالثاً : مدى احترام الموظف لعمله ومواعيد العمل :

- وذلك بالنسبة لمواعيد الحضور والانصراف .
- عـدم مغادرة الموظف لمكتبه فى أوقات العمل الرسمية إلا بإذن وعذر مقبول.
- المحافظـة علـى مواعيد الحضور فى غير مواعيد العمل الرسمية إذا كانت حاجة العمل تستدعى ذلك.

رابعاً : الصفات الشخصية : وتشمل :

- المعاملة ، أى أسلوب تعامل الموظف مع زملائه ورؤسائه ومرؤوسيه الذين يعملون معه سواء كان ذلك بنفس الإدارة أو فى الإدارات الأخرى ، وكذا طريقة معاملته للجمهور إذا كانت أعماله تتصل بالأفراد .
- الـتعاون ، أى درجة مساهمة الموظف ومساعدته لرؤسائه ومرؤوسيه وزملائه فى أعمالهم، إذا كانت ذات صلة بالعمل الذى يقوم به.
- السلوك الشخصى ، أى أخلاقه وطباعه كالحلم، والهدوء وعدم التشبث بالـرأى إذا كـان علـى خطأ، وعدم المرونة، وما إلى ذلك من هذه الصفات.

خامسـاً : القـدرات وتشمل الاستعداد الذهنى وحسن التصرف، واليقظة وهى صفات تختلف من شخص لآخر .

نظام تقارير الكفاية فى مصر وأثرها على الموظف :

سـوف نقتصر فى هذا المجال عى نظام تقارير الكفاية فى قانون العامليـن المدنيين الحالى رقم ٤٧لسنة١٩٧٨، ويتمثل نظام تقارير الكفاية

طبقاً للقانون رقم ٤٧لسنة١٩٧٨في النقاط الآتية:

أولاً : تنوع أنظمة قياس كفاية الأداء :

إن إخضاع قياس الأداء بالنسبة للعمل الوظيفى لمعيار واحد يعد منافياً لأبسط قواعد التنظيم، ومن أجل هذا أخذ المشرع المصرى فى القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بقاعدة تنوع معايير قياس الأداء طبقاً لطبيعة نشاط المنظمة أو الوحدة الإداري التى يجرى قياس أدائها وترك السلطة الإدارية فى كل وحدة وضع المعيار الذى يتناسب مع طبيعة النشاط المطلوب قياس أداء العاملين بالنسبة له ، فقد نصت المادة ٢٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨على أن:تضع السلطة المختصة نظاماً يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهداف ونوعيات الوظائف بها.

وإذا كان المشرع قد ترك للسلطة المختصة وضع نظام قياس كفاية الأداء بما يتفق مع طبيعة عمل المنظمة الإدارية إلا أنه وضع بعض الضوابط العامة التى يتعين مراعاتها والتى لا تختلف فيها جهة عن أخرى وتتمثل تلك الضوابط فيما يلى :

١ـ يكون قياس كفاية الأداء بصفة دورية ثلاث مرات خلال السنة الواحدة قبل وضع التقرير النهائى لتقرير الكفاية، وذلك من واقع السجلات والبيانات التى تعدها الوحدة لهذا الغرض، وكذلك أية معلومات أو بيانات أخرى يمكن الاسترشاد بها فى قياس كفاية الأداء.

٢ـ يعتبر الأداء العادى هو المعيار الذى يؤخذ أساساً لقياس كفاية الأداء ويكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز أو كفء أو ضعيف.

ولقد حددت المادة(٢٩) من قرار لجنة شئون الخدمة المدنية رقم ٢ لسـنة١٩٧٨ (بإصـدار اللائحـة التنفيذية لقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة) الدرجات المقابلة لكل مرتبة على النحو التالى :

يعتـبر مـن يحصـل على ٩٠% فأكثر من الدرجات فى مرتبة ممتاز، ومن يحصل على ٥٠% وأقل من ٩٠% فى مرتبة كفء. وأما من يحصل على ما دون ذلك ، فيعتبر فى مرتبة ضعيف .

٣ـ تضع السلطة المختصة نظاماً يتضمن تحديد الإجراءات التى تتـبع فى وضع وتقديم واعتماد تقارير الكفاية والتظلم منها. ويكون وضع التقارير النهائية عن سنة تبدأ من أول يوليو إلى آخر يونيه ، وتقدم خلال شـهرى سـبتمبر وأكـتوبر، وتعتمد من لجنة شئون العاملين خلال شهر نوفمبر.

٤ـ تعلـن معايـير قياس الكفاية للعاملين، فكل عامل أو موظف يجب أن يعلم بالتقدير الذى حصل عليه فى تقدير الكفاية المحرر عنه.

٥ـ يقتصـر تقديـر كفاية الأداء على العاملين الشاغلين لوظائف الدرجـة الأولـى فمـا دونها ومعنى ذلك أن العاملين من الدرجات فوق الدرجة الأولى لا يخضعون لنظام التقارير.

ولكـن المـادة(٣٠) من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين الحالى رقم ٤٧لسنة١٩٧٨وقد أوجبت على الرؤساء أن يقدموا عن شاغلى الوظائف العليا ببيانات تتعلق بالنواحى الفنية والإدارية فى مباشرة أعمالهم وذلـك مرتين فى السنة للاستهداء بها عند ترشيحهم إلى الوظائف الأعلى كما أوجبت عرض هذه البيانات على السلطة المختصة لاعتمادها وتقرير

ايداعها بملف العامل.

ثانياً : الأخذ بمبدأ علانية التقارير :

لقد أخذ قانون العاملين المدنيين الحالى بمبدأ علانية التقارير وليس المقصـود بعلانـية التقارير أن يعلم كافة العاملين بالدرجات التى حصل علـيها كـل عـامل منهم ولكن المقصود أن يعلم كل عامل بالدرجة التى حصل عليها هو شخصياً فى تقرير الكفاية المحرر عنه، أما تقرير الكفاية المحرر عن زملاءه فيجب ألا يعلم عنه شيئاً .

ولقـد أخـذ قـانون العاملين المدنيين الحالى بمبدأ علانية تقارير الكفايـة بعد أن كانت القاعدة المتبعة فيما مضى هى سرية تقارير الكفاية، وكمـا وضع القانون الحالى نظام للتظلم يستطيع العامل اتباعه للتظلم من تقرير الكفاية المحرر عنه إذا كان يعتقد أنه غير سليم ولا يمثل الواقع.

فقـد نصـت المادة(٣٠) من قانون العاملين المدنيين الحالى على أن"يعلن بصورة من تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من لجنة شئون العاملين. ولـه أن يتظلم منه خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه للجن تظلمات تنشأ لهذا الغرض، تشكل من ثلاثة من كبار العاملين من لم يشتركوا فى وضع التقرير، وعضو تختاره اللجنة النقابية على أن تفصل اللجنة فى هذا التظلم خـلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه إليها، ويكون قرارها نهائياً.ولا يعتبر التقرير نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم أو البت فيه".

ولقـد أوجبـت المـادة (٣١) من القانون أن يمنح العاملون الذين حصـلوا علـى مرتبة ممتاز فى تقارير الكفاية شهادات تقدير من السلطة المختصة وأن تعلن أسماؤهم فى لوحة مخصصة لذلك، قد أضافت المـادة

(٣٥) من اللائحة التنفيذية بأن توضع اللوحة فى مكان بارز فى كل إدارة يتـبعها العاملون الحاصلون على هذه المرتبة، بحيث لا يرفع الإعلان إلا بعد مضى خمسة عشرة يوماً وضعه فى اللوحة.

ثالثاً : صدر القانون السلطة التى تقوم بوضع التقرير الخاص بكفاية العـامل عن المدة التى لا يكون العامل فيها متواجدا فى مكان عمله الأصلى وذلك على النحو التالى :

١ــ فـى حالـة اعارة العامل داخل الجمهورية أو ندبه أو تكليفه، تختص بوضـع التقرير النهائى عنه الجهة التى قضى فيها المدة الأكبر من السنة التى يوضع عنها التقرير.

٢ــ إذا كانـت الإعارة للخارج يعتد فى معاملته بالتقارير السابق وضعها عنه قبل الإعارة.

٣ــ إذا صـرح للعـامل بأجازه خاصة يعتد فى معاملته بالتقارير السابق وضعها عنه.

٤ــ بالنسـبة للعـامل المجـند تقدر كفايته بمرتبة كفء حكماً. فإذا كانت كفايته فى العام السابق بمرتبة ممتاز تقدر بمرتبة ممتاز حكماً.

٥ــ بالنسـبة للعـامل المستدعى للاحتياط أو المستبقى تقدر كفايته بمرتبة ممتاز حكماً.

٦ــ بالنسبة لأعضاء المنظمات النقابية تحدد مرتبة كفايتهم بما لا يقل عن مرتـبة تقديـر كفايـتهم فى السنة السابقة على انتخابهم بالمنظمات النقابية.

٧ـ إذا كانت مدة مرض العامل ثمانية أشهر فأكثر تقدر كفايته بمرتبة كفء حكماً فإذا كانت كفايته فى العام السابق بمرتبة ممتاز، فتقدر بمرتبة ممتاز حكماً.

رابعاً : الآثار المترتبة على تقارير الكفاية للعاملين :

تترتب على الدرجات التى يحصل عليها العاملين فى تقارير الكفاية المحررة عنهم عدة آثار، بعضها آثار ضارة ، وذلك بالنسبة للعاملين الذين يحصلون على تقارير كفاية بتقدير ضعيف وبعضها آثاراً نافعة وذلك بالنسبة للعاملين الذين يحصلون على تقارير كفاية بتقدير ممتاز، وتتمثل الآثار المترتبة على تقارير الكفاية للعاملين سواء الضار منها أو النافع فيما يلى :

١ـ من يحصل على تقرير سنوى بدرجة ضعيف لأول مرة يحرم من نصف العلاوة الدورية ومن الترقية فى السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير على أن المشرع وضع ضمانه للعاملين فى هذا الشأن وهى أنه استبعد هذا الأثر المترتب على حصول العامل على تقرير سنوى بدرجة ضعيف لأول مرة ، وذلك إذا تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه.

٢ـ من يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف يعرض أمره على لجنة شئون العاملين، فإذا تبين لها من فحص حالته أن أكثر ملائمة للقيام بوظيفة أخرى فى نفس درجة وظيفته قررت نقله إليها. أما إذا تبين للجنة أنه غير صالح للعمل فى أية وظيفة من نفس درجة وظيفته بطريقة مرضية، اقترحت فصله من الخدمة مع حفظ حقه فى المعاش أو

المكافأة.على أن قرار اللجنة فى هذا الشأن ليس نهائياً ، بل يجب أن تعتمده السلطة المختصة، ولها حسب تقديرها-ألا تعيده إلى اللجنة مع تحديد الوظيفة التى ينقل إليها العامل.

٣ـ إذا كان التقرير التالى مباشرة (التقرير الثالث) بمرتبة ضعيف، تعين فصل العامل من الخدمة فى اليوم التالى لاعتبار التقرير نهائى مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة.

٤ـ أما العامل الذى يحصل على مرتبة ممتاز فى تقرير الكفاية فى السنتين الأخيرتين فيجوز ترقيته بالاختيار، ويفضل فى حالة التنافس- من حصل على مرتبة ممتاز فى السنة السابقة عليها مباشرة، وذلك مع التقيد بالأقدمية فى ذات مرتبة الكفاية.

٥ـ يجوز للسلطة المختصة منح العامل علاوة تشجيعية تعادل العلاوات الدورية المقررة- حتى ولو كان قد تجاوز نهاية الأجر المقرر للوظيفة – وذلك طبقاً للأوضاع التى تقررها.وبمراعاة ما يأتى :

أ ـ أن تكون كفاية العامل قد حددت بمرتبة ممتاز عن العامين الأخيرين وأن يكون قد بذل جهداً خاصاً أو حقق اقتصاداً أو رفعاً لمستوى الأداء.

ب ـ ألا يمنح العامل هذه العلاوة أكثر من مرة كل سنتين.

جـ ـ ألا يزيد عدد العاملين الذين يمنحون هذه العلاوة فى سنة واحدة على ١٠%من عدد العاملين فى وظائف كل درجة من كل مجموعة نوعية على حدة، ولا يمنع منح هذه العلاوة من استحقاقه العلاوة الدورية فى موعدها.

القسم الثانى

تنظيم السلطة الإدارية فى جمهورية مصر العربية

(دراسة مقارنة)

الباب الأول

الأسس العامة لتنظيم السلطة الإدارية

إن موضوع تنظيم الإدارة العامة من الموضوعات الهامة ، فمستقبل الحضارة الإنسانية يتوقف على التطور الأفضل فى ممارسة الإدارة ، مما يجعل الحكومات قادرة على النهوض بالوظائف العامة للمجتمع المتحضر هذا المجتمع الذى يتميز بذيوع البرامج الحكومية الضخمة وكثرة الأجهزة التنفيذية الكبيرة .

والإدارة العامة هى محور القاعدة التى يقوم عليها القانون الإدارى فهو الذى يتولى بيان البناء التنظيمى للإدارة العامة بتوضيح هيكلها ، والعلاقات المختلفة بين تنظيماتها المتعددة والمتنوعة ، وتحديد القواعد التى تحكم سير العمل فيها والعلاقات بينها وبين جمهور المتعاملين معها وقواعد التقاضى الخاصة بها .

والتنظيم الإدارى يعد أحد الفروع الهامة لهذا القانون ، إذ يتولى بيان تشكيل الإدارة العامة فى الدولة ، وأجهزتها المختلفة ، وتوضيح الطريقة التى يتم على أساسها توزيع العمل الإدارى بين المنظمات الإدارية المتنوعة سواء كانت تابعة مباشرة للسلطة المركزية أم مستقلة عنها .

ومن أجل هذا فقد عنى الفقهاء المصريين فى الماضى بشرح تنظيم الإدارة العامة ، وشغل هذا الموضوع معظم مؤلفات القانون الإدارى المصرى ، فقد كان يمثل الجانب الهام من موضوعات القانون الإدارى ، خاصة حين كان هذا القانون فى دور الإنشاء ، أما الآن وبعد إنشاء مجلس الدولة فى مصر سنة ١٩٤٦ فثمة موضوعات أخرى قد استأثرت باهتمام

الفقهاء ومن ذلك: القضاء الإدارى بمشكلاته العديدة ، والقرارات الإدارية، ومسئوليته الإدارة والعقود الإدارية والمرافق العامة ... إلخ مما لم يسبق دراسته بعناية نظراً لحداثة القضاء الإدارى فى مصر .

وفى الحقيقة أن موضوع تنظيم الجهاز الإدارى للدولة يرتبط عادة بمـا يكـون علـيه الحال من وضع سياسى فيها ، فالمزاج بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية ومدى حرية الهيئات الإقليمية فى الإشراف علـى المصالح المحلية ، يتوقف على درجة الوعى القومى ومدى انتشار النظم الديمقراطية فى الدولة .

فاللامركـزية الإدارية كتنظيم إدارى لم يعرف إلا بعد قيام الدولة الحديـثة فـى نهايـة القرن الثامن عشر ، وبعد انتشار المبادئ والأفكار الديمقراطية وارتباط الدعوة إليها فى المجال السياسى بالدعوة إلى تطبيقها فى المجال الإدارى .

فقد وجدت الديمقراطية السياسة فى نظام الإدارة المحلية ما يحقق تلـك المبادئ التى قامت من أجلها . كما وجدت فيه الحكومات البرلمانية فى معظم دول أوربا وأمريكا الشمالية ، نظاماً يشرك المواطنين فى إدارة شئونهم ويؤهلهم سياسياً للقيام بدورهم كحاكمين عندما يحين الوقت لتوليهم السـلطة . وقد شهد القرن التاسع عشر مع ازدهار الديمقراطية السياسية ميلاد ونشأة تنظيمات الإدارة المحلية فى الدول المختلفة .

علـى أن موضـوع " الإدارة المحلـية " فى مصر وأن كانت له تطبـيقات قديمة فيها إلا أنه برز إلى مكان الصدارة بصدور قانون نظام الإدارة المحلـية رقـم ١٢٤ لسـنة ١٩٦٠ ، فقـد ذهب هذا القانون فى اللامركزية الإدارية الإقليمية مدى بعيداً لم تعرفه البلاد من قبل ، ثم توالت بعد ذلك عدة تشريعات خاصة بالإدارة المحلية فى مصر ، حيث صدرت

القوانين أرقام ٥٧ لسنة ١٩٧١ ، ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، وأخيراً صدر القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بإصدار نظام الحكم المحلى وعدل جزئياً بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٢ .

وفى ضوء ما تقدم فإننا سوف نتناول موضوع تنظيم الإدارة العامة على النحو التالى :

الفصل الأول : الأشخاص المعنوية العامة .

الفصل الثانى : المركزية والإدارية واللامركزية الإدارية .

الفصل الثالث : التفويض فى الاختصاص والحلول فيه .

الفصل الرابع : الهيئات الاستشارية والرقابية والمعاونة .

الفصل الأول

الأشخاص المعنوية العامة

مقدمة :

إن الشخصية القانونية تعنى الصلاحية لاكتساب الحقوق والتحمل بالالــتزامات ، والأشــخاص المعترف لهم بالشخصية القانونية نوعان : أشــخاص طبيعية (الآدميون) وهم المحور الرئيسى الذى تدور حولــه معظــم قواعــد وأحكــام القانون الخاص ، والنوع الثانى هم الأشخاص المعــنوية (١) . وتتمــثل فى الهيئات والجماعات التى ليست لها شخصية

(١) لقد استعمل القانون المدنى رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ اصطلاح " الشخص الاعتبارى " وذلــك حين بيانه لقواعد وأحكام الشخصية المعنوية ، ولكن جمهور الفقهاء يرجح اصطلاح " الشخص المعنوى " نظراً لأن الاصطلاح الأول قد يفيد ترجيح مذهب المجاز (الخيال) فى طبيعة الشخص المعنوى ، فى حين أن هذا المذهب مرجح فقهاً وقضاء ، فالرأى الراجح فى الفقه والقضاء أن الشخص المعنوى هو شخص قانونى حقيقى وليس شخصاً مجازياً .

ـ راجع فى هذا الشأن : الدكتور الطماوى - المرجع السابق - هامش ص ٦٣ ؛ الدكــتور أبو زيد رضوان - مقاله بعنوان " مفهوم الشخصية المعنوية بين الحقيقة والخيال " منشور فى مجلة العلوم القانونية والاقتصادية التى يصدرها أساتذة كلية الحقــوق بجامعة عين شمس - السنة الثانية عشر - العدد الأول يناير ١٩٧٠ ص ١٩٣ وما بعدها .

ويلاحــظ فى هذا الشأن أن المشرع الدستورى قد استعمل اصطلاح " الشخص الاعتــبارى " فـــى دســاتير (١٩٥٦ ، ١٩٦٤ ، ١٩٧١) فالمادة ١٦١ من هذا الدســتور الأخير (والمقابلة للمادة ١٥٧ من دستور سنة ١٩٥٦ والمادة ١٥٠ من دستور سنة ١٩٦٤). ==

طبيعـــية، وإنمـــا اعتـــبرها القانون فى عداد الأشخاص القانونية فقرر لها الصلاحية لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات .

ولقـــد أثارت فكرة الشخصية المعنوية جدلاً كبيراً فى الفقه ، حتى ذهـــب الـــبعض إلى القول " بأن تطور القانون المقارن يدور حول فكرة الشخص المعنوى " ، ففكرة الشخص المعنوى كانت منذ زمن بعيد – وما تزال حتى اليوم – مرتعاً لما يمكن أن يسمى " بالتصوف القانونى " .

وفى واقع الأمر أن لفظ الشخصية المعنوية . أنما يطلق على كل مجموعـــة من الأشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً ، كما يطلق كذلك على مجموعة من الأموال يتم رصدها لتحقيق غرض معين ، بشرط أن يعترف المشـــرع لهـــذه المجموعـــة أو لتلك بالشخصية القانونية فبغير اعتراف المشـــرع بالشخصـــية القانونـــية لهذه المجموعات من الأشخاص أو من الأمـــوال لا يمكـــن أن ينشـــأ الشخص المعنوى ، أما إذا اعترف المشرع بالشخصية القانونية لهذه المجموعات من الأشخاص أو الأموال تصبح كل مجموعـــة من تلك المجموعات ذات أهلية قانونية أو كيان قانونى مستقل

== تـــنص علـــى أنـــه : تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية ، تتمتع بالشخصـــية الاعتبارية ... " . غير أن قانون الإدارة المحلية رقم (١٢٤) لسنة ١٩٦٠ قد استعمل الاصطلاح الأسلم ، فقد نصت المادة الأولى منه على أن " تقسم الجمهوريـــة العربية المتحدة بقرار من رئيس الجمهورية إلى وحدات إدارية هى المحافظـــات والمدن والقرى ويكون لكل منها الشخصية المعنوية " . ولكن القانون رقـــم ٥٧ لســـنة ١٩٧٩ عاد إلى اصطلاح " الشخصية الاعتبارية " حيث نصت المـــادة الأولـــى من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن وحدات الحكم المحلى هى المحافظـــات والمراكـــز والمـــدن والأحياء والقرى ، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ... " .

عـــن والأفراد والعناصر المالية المكونة لها ومن ثم تكون صالحة بذاتها لاكتساب الحقوق وترتيب الالتزامات .

ويتضح مما سلف أن الشخص المعنوى يقوم على توفير عنصرين أساسيين : عنصر مادى أو موضعى ، وعنصر شكلى . والعنصر المادى أو الموضـــعى يقـــوم على تواجد مجموعة من الأشخاص أو من الأموال يـــربط بين أى منها هدف واحد هو تحقيق غرض معين مشروع فتحقيق هـــذا الغـــرض المعيـــن هـــو الـــذى يجمع بين مجموعات الأشخاص أو مجموعات من الأموال من أجل بلوغ هذا الغرض ، ومن هنا تندرج هذه المجموعـــات أو تلك فى ذمة مالية واحدة وتستقل بشخصية واحدة وتنتمى إلى تنظيم معين يكفل تحقيق أهدافها .

أما الغنصر الشكلى فهو يتمثل فى أعتراف المشرع لكل مجموعة مـــن مجموعات الأموال أو الأشخاص بكيان قانونى مستقل عن الأفراد أو الأموال المكونة لها أى يعترف لها بالشخصية المعنوية .

واعتراف المشرع بالشخصية المعنوية يأخذ فى العمل أحد سبيلين:

أمـــا اعـــترافاً عاماً : ومرجع ذلك أن القانون المدنى قد حدد سلفا المجموعـــات التى اعترف لها بالشخصية المعنوية والتى تنشأ قانونا متى توافـــرت تلـــك الشروط التى حددها المشرع . بمعنى أن المجموعات من الأشـــخاص أو مـــن الأموال التى تتكون وفقا لاحد الاوضاع التى القانون المدنـــى تكتسب الشخصية المعنوية بقوة القانون دون حاجة إلى اعتراف خاص فى كل حالة على حدة (١) فالمشرع هنا وضع الاطار لعام لبعض أشكال الاشخص المعنوية ، بحيث إذا نش تنظيم معين فى ظل ذلك الاطار يكون مكتسبا الشخصية المعنوية بقوة القانون .

أما الاعترف الخاص : فيكون حين تنشأ مجموعات من الأشخاص

أو الأمـــوال خـــارج الاطـــار الـــذى حـــددة المشرع ، ومن ثم فإن هذه المجموعات أو تلك لا تكتسب الشخصية المعنوية الا إذا ورد نص قانونى مـــن المشرع يمنحها هذه الشخصية ، ويكون هذا النص بمثابة الاعتراف الخاص بالشخصية المعنوية للمنشأة التى صدر النص القانونى فى شأنها .

ويتضـــح من ذلك أن موضوع الاشخص المعنوية ليس مقصورا علـــى القانون العام ، بل أن نظرية الشخصية المعنوية قد نشأت فى مجال القـــانون الخاص - وأن كانت ليست بالأهمية التى لها في مجال القانون العـــام ، لاهتمام القانون الخاص بالأشخاص الطبيعية ، ولان القانون العام لا يعرف الأشخاص الطبيعية الا بصفتهم ممثلين للأشخاص المعنوية .

فالقـــانون العام لا يعرف سوى الأشخاص المعنوية . حيث تمرس هـــذه الأشـــخاص نشاطها عن طريق موظفيها أو عمالها الذين يباشرون اختصاصـــات السلطة الإدارية المنوطة بهذة الأشخاص المعنوية العامة ، بحيـــث تتصـــرف آثار تصرفاتهم حقوقا كانت أم التزام للشخص المعنوى الذى يعملون لديه .

فـــالموظف والعمـــال الاداريين لا يمارسون أعمال الإدارة العامة بأســـمائهم أو بصـــفاتهم الشخصية ، وإنما يتم ذلك باسم الشخص الإدارى التابعين له ونيابة عنه .

وبصـــفة عامـــة فـــإن دراسة الاصول العامة لنظرية الشخصية المعنوية إنما تجد مجالها فى مؤلفات القانون الخاص أما فى مجال القانون العام فإن ما يعينها هو الأشخاص المعنوية العامة ، ومن ثم فإن ما تناولناه - فـــى تلك المقدمة -- من نظرية الشخصية المعنوية هو فقط القدر الذى يكفـــى لكى يمهد لنا السبيل إلى دراسة واضحة وتكوين مفهوم شامل عن الأشخاص المعنوية العامة .

وعلى ذلك فإن دراستنا للأشخاص المعنوية العامة سوف تتضمن ما يلى :

المبحث الاول : أنواع الأشخاص المعنوية العامة .

المبحث الثانى : النتائج التى تترتب على التمتع بالشخصية المعنوية العامة.

المبحث الثالث : انقضاء الشخص المعنوى العام .

المبحث الأول

أنــواع الأشخاص المعنوية العــامة

حددت الفقرة الاولى من المادة ٥٢ من القانون المدنى الأشخاص المعنوية العامة بأنها " الدولة وكذلك المديريات والمدن والقرى .بالشروط الـــتى يحددهـــا القـــانون وغيرها من المنشآت العامة التى يمنحها القانون شخصية اعتبارية " .

ويســـتفاد من هذا النص أن الأشخاص المعنوية العامة يمكن ردها إلى نوعين أساسيين هما : الأشخاص العامة الإقليمية ، والأشخاص العامة المصلحية أو المرفقية ، وسنرى فيما بعد أن ثمة نوع ثالثا من الأشخاص المعنوية العامة فى طريقة إلى الظهور .

وغنى عن البيان – فى هذا المجال – أن نذكر أن قانون الإدارة المحالـــية رقـــم ١٢٤ لســـنة ١٩٦٠ قد استبدل تسمية المديريات بتسمية المحافظات .

كمـــا وأن قـــانون الإدارة المحلية رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ استحدث شخصـــين معنويـــين جديديـــن فى نطاق الأشخاص المعنوية الإقليمية – بالاضـــافة إلـــى الشخصيات المعنوية المحددة بالمادة ١/٥٢ مدنى سالفة الذكر وهما المراكز والأحياء .

المطلب الأول

الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

الأشـخاص المعـنوية العامـة الإقليمـية هى تلك التى تمارس اختصاصاتها فى نطاق إقليم معين . فالشخص المعنوى الإقليمى لا يستطيع أن يمارس اختصاصه إلا فى جزء الإقليم الذى يعينه له المشرع .

وأهـم الأشـخاص المعـنوية الإقليمية الدولة ، حيث أنها تمارس اختصاصـها علـى كـل الإقليم ، وهناك أشخاص إقليمية أخرى تمارس سـلطاتها الإداريـة فى حدود جغرافية معينة ، وهذه الأشخاص الإقليمية الاخيرة هى الأشخاص المحلية .

وحـتى صـدور قانون الحكم المحلى رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ كانت مصر تعرف ثلاثة أشخاص محلية فقط هى المحافظات والمدن والقرى ، وكـان لكل منها شخصية اعتبارية ولكن القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ أضاف اليهم شخصين آخرين هما المراكز والأحياء .

وسـوف نوضـح فيما يلى ما يتعلق بكل شخص من الأشخاص الإقليمية العامة من أحكام ونصوص قانونية .

أولاً : الدولـة :

تعـد الدولـة مـن أهم الأشخاص المعنوية العامة ، والشخصية المعـنوية للدولـة تعـد أحد أركان وجودها ، فوجود الدولة معناة وجود شـخص قانونى جديد يستأثر بالسلطات ولا يستخدمة الا لصالح الشخص المعـنوى (أى الدولـة فى مجموعها) دون أن يحفل الذاتية للحكام أو الأفراد .

ولقـد تعـددت الآراء الفقهـية إزاء الاعتراف للدولة بالشخصية

المعنوية فلقد ذهب فريق من الفقهاء (ديجى ، وجيز ، وكلسن) إلى إنكار الشخصـــية المعنوية بصفة عامة ، وإنكار شخصية الدولة بصفة خاصة ، فقـــد ذكر العميد ديجى أن الدولة ما هى الاحداث وواقعة اجتماعية ، وأنها لا تعـــدو أن تكـــون مجموعـــة مـــن الحكام والمحكومين ، وأن الأعمال والتصرفات التى يأتيها الحكام فى حدود القانون والاختصاص المخول لهم يلـــتزم بها الجماعة السياسية ، وذلك دون حاجة إلى الاعتماد على فكرة الشخصـــية المعـــنوية ، ودون مـــبرر للادعاء بأن الدولة هى التى عملت وتصرفت باسم الجماعة [١] .

وذهب فريق آخر من الفقهاء إلى الاعتراف بالشخصية المعنوية للدولـــة ولكـــنة قصـــر الشخصية المعنوية للدولة (أو للأشخاص العامة الاخـــرى) على دائرة الحقوق المالية والتصرفات التى تندرج فى نطاق القانون الخاص ، أما أمتيازات السلطة العامة فأنها ليست من قبيل الحقوق، بـــل هـــى مجرد اختصاصات يمارسها الموظفون فى النطاق الذى ترسمة القوانيـــن واللوائـــح تحقيقا للصالح العام ، وبناء على ذلك فقد نادوا بعدم جواز الاعتراف لهذه الامتيازات بوصف الحقوق لأن ذلك يتضمن تهديدا لحريات الأفراد وأن الشخصية المعنوية للدولة يجب أن تنحصر فى نطاق أعمالهـــا المادية والحقوق الشخصية التى تباشرها بذات الأوضاع المقررة للأفراد العاديين .

---

(١) راجع : مدلول ديجي فى القانون الدستورى الجزء الاول - الطبعة الثالثة - ص ١٥١ و ١٦٢ ومـــا بعدهـــا . ص ٧٢٨ وما بعدها ؛ راجع أيضا : براديل فى مؤلفـــه القانون الدستورى - سنة ١٩١٢ - ص ٢٥ وما بعدها حيث ينتقد نظرية ديجي .

كذلك ذهب فريق ثالث من الفقهاء إلى القول بأن للدولة شخصية مــزدوجة ، فتعتــبر الدولة (وكذلك الأشخاص العامة الاخرى) شخصا معنويا خاصا إذا ما تصرفت فى حدود الحقوق المالية أو التصرفات التى ينطبق عليها القانون الخاص وتعتبر شخصا معنويا عاما إذا ما رست حقا من حقوق السلطة العامة .

وقــد كان هذا القول مقيدا فى تقرير مسؤلية الدولة من تصرفاتها المالية فى وقت كنت القاعدة المقررة فيه هى عدم مسؤلية الدولة .

ولكــن هــذا التصوير قد فقد قيمته الآن بعد أن ساد مبدأ مسئولية الدولــة عــن أعمالها ، كما أنة قد يؤدى إلى نتيجة عكس المقصودة . اذ يمكــن الاستناد إلى ازدواج شخصية الدولة ، لتقرير عدم مسئولية الدولة باعتــبارها شخصــاً معــنوياً خاصــاً عن أعمال الدولة باعتبارها سلطة عامة[1].

وبصــفة عامــة فــإن الرأى الراجح الآن هو أن للدولة شخصية معــنوية واحدة ، وأن هذه الشخصية تظهرها كوحدة مستقلة عن الأفراد المكونين لها . ولما كان وجود الدولة معنويا وليس وجود ماديا كالأفراد . فــإن الدولــة لا تستطيع أن تمارس سلطانها إلا بواسطة أشخاص آدميين يعتبرون ممثلين لها (أى للشخص المعنوى) ويتصرفون باسمها .

ولا يغير من وحدة شخصية الدولة تعدد ممثليها أو تغيرهم وحلول آخرين محلهم ، فشخصية الدولة هى التى تفسر أستمرارها على مر الزمن رغــم تغير الاحكام ، فهى دائمة الوجود وهذا الوجود لا يقبل الانقطاع ، وإنما يتجدد باستمرار رغم تعاقب الأجيال [2] .

---

(١) راجع : د . سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ٦٦ .
(٢) راجع : د . محمد كامل ليلة - النظم السياسية (الدولة والحكومة) - طبعة ==

وتخـــتلف الدولـــة عـــن غيرها من الاشخص المعنوية فى أنها لا تستمد شخصيتها من جهة أخرى ، وأنما توجد لها هذه الشخصية بمجرد نشـــوئها ، وذلـــك بعكـــس لحـــال بالنسبة للهيئات الاخرة ذات الشخصية المعـــنوية ، حيـــث أن الهيـــئات الاخيرة لا تتمتع بالشخصية المعنوية الا بمقتضى القانون الذى تصدرة الدولة لهذا الغرض .

وإذا كانـــت الآراء الفقهـــية قـــد استقرت على أن للدولة شخصية معنوية واحدة ، فإن ذلك الأمر إنما يصدق بالنسبة للدولة البسيطة ، فالدولة البســـيطة تكـــون لهـــا شخصية معنوية واحدة تمارس بمقتضاها جميع حقوقهـــا واختصاصاتها سواء فى الداخل أو الخارج . أما الدول المركبة وبخاصة الدول المتحدة اتحادا مركزي فإن الامر بالنسبة لها يختلف عن ذلك.

== ١٩٨٣ - ص ٣٨ .

ويلاحـــظ فى هذا الشأن أن فكرة الوجود الدائم للدولة يترتب عليها نتائج بالغة الأهمية هى :

(أ) المعاهدات التى تعقدها الدولة مع غيرها من الدول تظل نافذة مهما تغير شكل لدولة أو تغير

(ب) الالـــتزامات المالـــية الـــتى تتعهد به لدولة تظل قائمة وواجبة النفاذ وذلك بصرف النظر عن تغير شكل االدولة أو تغير ممثليها .

(جـــ) القوانين التى تصدرها الدولة تستمر قائمة ولا يؤثر فى ذلك تغيير فى شكله أو تـــبديل ممثليها ، وتظل القوانين باقية حتى تلغى صراحة أو ضمنا طبقا للوضع الدستورى فى الدولة .

(د) الحقـــوق الـــتى للدولـــة تظل باقية لها وأن تغير نظام الحكم فيها فبقاء هذه الحقوق مرهون ببقاء الدولة فى ذاتها .

فمن المعروف فى دول الاتحاد المركزى [1] أن الدويلات الداخلية فــى الاتحاد تفقد شخصيتها من الناحية الخارجية ومن ثم تكون أمام دولة واحدة تمثل جميع الدويلات ، ولكن الدويلات تحتفظ بشخصيتها من الناحية الداخلــية وتــبرم بمقتضــى هــذه الشخصية التصرفات التى تدخل فى اختصاصــها . وعلــى ذلك تكون أمام أكثر من شخصية فى الدول ذات الاتحاد المركزى لا شخصية واحدة ، وتتعدد تلك الشخصيات بعدد الدول الداخلة فى الاتحاد بالاضافة إلى شخصية دولة الاتحاد ككل ، فالدول ذات الاتحــاد المركــزى تكون بمثابة **شخص** تعدد بعدد الدويلات الداخلة فى الاتحــاد ولقــد قــام فــى مصــر مــثل الدولة المركبة وهى دولة اتحاد الجمهوريات العربية ، إلا أن نشاط ذلك الاتحاد يعد مجمداً حالياً .

ثانيــاً : المحافظــات :

يمكننا القول بأن بوادر نظام الإدارة المحلية فى مصر قد ظهرت منذ عام ١٨٨٣ ففى ذلك الحين صدر قانون أول مايو سنة ١٨٨٣ ، والذى

---

(١) ينشــأ الاتحاد المركزى من انضمام عدة دول بعضها الي بعض بحيث تكون دولة واحــدة جديــدة هــى دولــة الاتحاد . ويصبح لها السلطة على حكومات الدول الأعضــاء فــى الاتحاد وعلى رعايا تلك الدول وتفقد الدول الأعضاء نتيجة لهذا الاتحاد سيادتها الخارجية ، ولكنها تحتفظ بسادتها الداخلية فى معظم شئونها فيكون لكل دولة من الدول الداخلة فى الاتحاد المركزى دستورها ، وقوانينها الخاصة بها ومجالســها النيابــية ، وحكومتها وقضاؤها وفى نفس الوقت يكون للدولة الاتحاد المركــزى دســتور خاص بها ، وسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية ويكون لها وحدها حق تولى الشئون الخارجية للاتحاد ، فلها حق تبادل التمثيل السياسي مع الدول الاجنبية وإبرام المعاهدات .

- راجع : د . كامل ليلة - المرجع السابق - ص ١٢٥ .

بمقتضـــاة نشـــأ نظام مجالس المدريات ، غير أن ذلك القانون لم يعترف للمدريـــات بشخصية مستقلة عن شخصية الدولة ، ومن ثم غدت المدريات فى ذلك الوقت بمثابة فرعا للحكومة المركزية .

وبـــتاريخ ١٣ سبتمبر سنة ١٩٠٩ صدر القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ ، واعـــترف بالشخصية المعنوية لمجالس المديريات ، ولم يعترف بالشخصـــية المعنوية للمدريات ذاتها ، وقد أدى هذا الامر إلى نتائج بالغة الخطورة ، فقد كان يترتب على منح الشخصية المعنوية لمجلس المديرية ، انقضـــاء شخصـــية المديرية بمجرد حل مجلسها ، كما كان يمكن - بناء على ذلك - أن يتحلل المجلس الجديد من الالتزامات التى يكون قد ارتبط بها المجلس القديم لاختلاف شخص الملتزم .

ولقـــد اســـتمر الحال على ذلك أيضا فى القانون النظامى رقم ٢٩ لســـنة ١٩١٣ الصـــادر فـــى أول يونية سنة ١٩١٣ ، فكانت الشخصية المعنوية يعترف بها لمجالس المديريات دون ذاتها .

وعـــندما صـــدر دســـتور سنة ١٩٢٣ وضع الامور فى نصابها الصـــحيح حيث اعترف بالشخصية المعنوية للمدريرية ذاتها (للإقليم) لا لمجلسها الذى لا يعدو أن يكون بمثابة العضو التنفيذى لها .

فقـــد نصـــت المادة ١٣٢ من دستور سنة ١٩٢٣ على أن " تعتبر المديـــريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصا معنوية وفقـــا للقـــانون العـــام بالشـــروط التى يقررها القانون ، وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة ، ويعين القانون حدود اختصاصها .

كذلك نصت المادة ١٣٣ منه على أن " ترتيب مجالس المديريات والمجـــالس البلدية على اختلاف أنواعها واختصاصاتها وعلاقتها بجهات الحكومة تبينها القوانين ويراعى فى هذه القوانين المبادئ الآتية :

أولاً : اختيار أعضاء هذه المجالس بطريقة الانتخاب إلا فى الحالات الاستثنائية التى يبيح القانون فيها تعيين بعض أعضاء غير منتخبين.

ثانياً : اختصاص هذه المجالس بكل ما يهم أهل المديرية أو المدنية أو الجهة هذا مع عدم الاخلال بما يجب من اعتماد أعمالها فى الأحول المبينة فى القوانين وعلى الوجة المقرر بها .

ثالثاً : نشر ميزانياتها وحساباتها .

رابعاً : علنية الجلسات فى الحدود المبينة فى القانون .

خامساً : تدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصاتها أو إضرارها بالمصلحة العامة وإبطال ما يقع من ذلك.

ثم بعد ذلك تواترت القوانين فصدر القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ باعادة تنظيم مجالس المديريات ، والقانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ الخاص بأنتخاب أعضاء تلك المجالس .

وبصدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن الإدارة المحلية ألغيت تسمية المديريات وأستبدل القانون بها تسمية المحافظات وبذلك تم توحيد التسمية على مستوى كافة أقاليم الدولة ، وقد سار على نفس المنوال قوانين الإدارة المحلية التالية أرقام ٥٧ لسنة ١٩٧١ ، ٥٢ لسنة ١٩٧٥ وكذلك قانون الإدارة المحلية الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدل بالقانونين أرقام ٥٠ لسنة ١٩٨١ و ٢٦ لسنة ١٩٨٢ .

ثالثاً : المدن والمراكز والأحياء والقرى :

يوجد بجانب الدولة والمحافظات أشخاص معنوية إقليمية أخرى وردت أول إشارة إليها فى دستور ١٩٢٣ حيث قررت المادة ١٣٢ منه

اعتبار كل من المدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصا معنوية وفقـــا للقانون العام وفى ظل أحكام هذا الدستور صدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ بنظام المجالس البلدية والقروية ، ثم استعيض عنة بالقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ .

كذلـــك صـــدرت تشريعات مستقلة بإنشاء مجالس بلدية فى بعض المـــدن الرئيســـية كالقـــانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٩ بإنشاء مجلس بلدى الإســـكندرية ، والقـــانون رقـــم ١٤٨ لســـنة ١٩٥٠ بإنشاء مجلس بلدى بورسعيد، وقد عدلت كل هذه القوانين فى تواريخ لاحقة .

وعـــندما صدر دستور سنة ١٩٥٦ ، وبالرغم من وضوح اتجاه المشـــرع نحو إعطاء مزيد من العناية لنظام الإدارة المحلية فى مصر إلا أنـــه لـــم يشـــر صـــراحة إلى الوحدات الإدارية التى يتكون منها الإقليم المصري فقد نصت المادة ١٥٧ منه على أن "تقسم الجمهورية المصرية إلـــى وحـــدات إدارية ، ويجوز أن يكون لكل منها أو لبعضها الشخصية الاعتـــبارية وفقـــا للقـــانون ، ويحدد القانون نطاق هذه الوحدات وينظم الهيئات الممثلة لها .

ويلاحـــظ علـــى هذ النص أن المشرع الدستورى لم يقيد المشرع العـــادى (الـــبرلمان) بتقسيمات إدارية معينة كما أنة لم يلزمة بتسميات محـــددة للوحدات الإدارية التى يرغب المشرع العادى فى إنشائها ، ومن ناحـــية أخرى ترك للمشرع العادى حرية منح الشخصية المعنوية لأى من الوحدات التى يتقرر إنشائها .

وفـــى عـــام ١٩٦٠ صدر قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ونص فى مادتة الاولى على أن " تقسيم الجمهورية العربية المتحدة بقـــرار مـــن رئيس الجمهورية إلى وحدات إدارية هى المحافظات والمدن

والقـــرى ويكـــون لكل منها الشخصية المعنوية ويحدد نطاق المحافظات بقـــرار من رئيس الجمهورية ونطاق المدن بقرار من الوزير المختص ، ونطاق القرى بقرار من المحافظ .

ثـــم صـــدر بعد ذلك القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، وأضاف إلى الوحـــدات المحلـــية الثلاثـــية المشـــار اليها فى دستور سنة ١٩٧١ وهى المحافظات والمدن والقرى وحدتين هما المراكز والأحياء وقرر لكل منها الشخصية المعنوية المستقلة .

وعلى ذلك اصبحت وحدات الحكم المحلى ذات الشخصية المعنوية فـــى مصر خمس وحدات هى المحافظات ، المراكز ، المدن ، الأحياء ، والقـــرى . وقـــد احتفظ قانون الحكم المحلى الجديد رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعـــدل بالقانونين أرقام ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، ٢٦٠ لسنة ١٩٨٢ بالتقسيم الســـالف الذكـــر ونـــص أيضـــا على تمتع كل منها بالشخصية المعنوية المستقلة.

وإذا كان قانون الحكم المحلى الجديد قد نص فى المادة السابعة منه علـــى تقســـيم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية يضم كل منها محافظـــة أو أكثر ، وذلك بقصد تحقيق التعاون بين المحافظات المتكاملة اقتصـــاديا الا أنـــة لـــم يـــنص على منح الشخصية المعنوية لتلك الأقاليم الاقتصـــادية ، ومـــن ثـــم لا يمكننا إدراج تلك الأقاليم فد عداد الوحدات المحلية.

المطلب الثانى
الأشخاص المعنوية المصلحية أو المرفقية

لقد أطلق الفقهاء على الأشخاص المصلحية أو المرفقية تسمية المؤسسة العامة أو الهيئة العامة [١] . وهى عبارة عن " مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ويتمتع بالشخصية المعنوية " . ولما كانت المؤسسة العامة أو الهيئة العامة هى أحدى وسائل إدارة المرافق العامة فسوف نرجئ دراستها تفصيليا إلى أن ندرس الطرق المختلفة لإدارة المرافق العامة . ونكتفى هنا ببيان الاخصائص فيما يلى :

---

(١) تنص المادة ٦٩ من القانون المدنى على أن " المؤسسة شخص اعتبارى ينشأ بتخصيص مال مدة غير نعينة لعمل ذى صفة انسانية أو دينية أو علمية أو فنية أو رياضية أو لأى عمل آخر من أعمال البر ، أو النفع العام ، دون قصد إلى أن ربح مادى " ، وواضح من هذا النص أنة يقصد المؤسسات الخاصة أما تسمية المؤسسة العامة ، فقد كانت حتى عام ١٩٦٣ ، تطلق على كل شخص معنوى عام غير إقليمى . وفى سنة ١٩٦٣ رأى المشرع أن يقسم الأشخاص المعنوية المصلحية قسمين ، وأختص كل قسم منها بتسمية خاصة : فأطلق على المرافق الإدارية ذات الشخصية المعنوية تسمية الهيئات العامة " ونظمها بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ ، وأطلق على المرافق العامة الاقتصادية ذات الشخصية المعنوية والتى تمارس نشاطها أساسا عن طريق شركات أو جمعيات تعاونية تسمية "المؤسسة العامة " وأخضعها للقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ . وقد الغى هذا القانون وحل محلة القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ بأصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام ، وأخيرا صدر القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ بإلغاء المؤسسات العامة . فبقى أصطلاح " الهيئة العامة " للدلالة على الشخص المصلحى ، والذى كان يطلق علية تسمية " المؤسسة العامة " قبل عام ١٩٦٣ .

أولاً : أن اختصاص الشخص المعنوى العام الإقليمي مقيد بالحدود اكافــية للإقلــيم ، أما اختصاص الشخص المصلحي أو المرفقى (الهيئة العامة) فإنه مقيد بالغرض الذى من أجلة أنشئ ذلك الشخص . ولو كان ذلــك الإنشاء على مستوى الإقليم بأكمله ، ومن أمثلة ذلك الجامعات فهى وأن كانت هيئات عامة قومية إلا أن الهدف من إنشائها هو التعليم الجامعى فقط ولذلك فهى تمارس اختصاصاتها فى هذا المجال دون سواء ، وكذلك الهيــئة القومية لسكك حديد مصر فهى وأن كانت هيئة عامة قومية إلا أن الهدف من إنشائها هو إنشاء وتشغيل شبكات السكك الحديدة على المستوى القومـــى (مستوى إقليم جمهورية مصر العربية كلة) ولذلك فهى تمرس اختصاصاتها فى هذا المجال دون سواء .

ثانـــياً : أن الهيئات العامة وأن كانت مقيدة بالغرض الذى أنشئت مـــن أجله إلا أن اختصاصها فى تحقيق هذا الغرض قد يكون شاملا نطاق إقلـــيم الدولـــة كلة وفى هذه الحالة تسمى " بالهيئة العامة القومية " ، وقد يكون محددا بنطاق إقليمى معين ، وفى هذه الحالة تسمى " بالهيئة العامة الإقليمية " .

فالهيـــئات العامـــة ليست كلها قومية ، بل أن بعضها إقليمية تتبع المحافظات أو المدن . فالمحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى لها أن تنشـــئ مرافق عامة إقليمية كالمستشفيات والمعاهد والملاجئ ... إلخ ، فـــإذا اعترف لهذه المرافق العامة بالشخصية المعنوية تحدث هيئات عامة إقليمـــية يشـــرف عليها الشخص الإقليمي إلى أنشاها . أما الهيئات العامة القومية فإن الدولة هى التى تتولى الإشراف عليها [١] .

---

(١) يراجع : المادة الاولى من القانون ٥٢ لسنة ١٩٨٠ بإنشاء هيئة قومية للسكك ==

ولقـــد ثـــار التساؤل بين الفقهاء عن المعيار الذى يمكن بواسطته التميـــيز بيـــن الهيئات العامة القومية ، والهيئات العامة الإقليمية ، فذهب بعـــض الفقهاء إلى القول بأن العبرة فى هذا الشأن بطبيعة ونوع الخدمة الـــتى تؤديها الهيئة العامة ، فإذا كانت الخدمة بطبيعتها قومية ، والعكس وذهـــب رأى آخر إلى أن معيار التمييز هو بالنظر إلى الجهة التى أنشأت الهيـــئة العامة ، فإن كانت الدولة كانت الهيئة قومية ، وإذا لم تكن الدولة ولكن أحدى المحافظات مثلا كانت الهيئة إقليمية .

ثالـــثاً : ارتبطـــت فكـــرة الهيئة العامة بداءة بفكرة المرفق العام باعتبار هذا الاخير متصرفا إلى المرافق العامة الإدارية ، غير أنه بتطور المـــرفق العـــام وشـــمولة لمرافق عامة اقتصادية سواء كانت صناعية أو تجاريـــة وأيضـــا مرافق مهنية فإن صفة الهيئة العامة تمتد أيضا إلى هذه المرافق الجديدة طالما منحها المشرع الشخصية المعنوية .

رابعـــاً : ينتهى الشخص المصلحى بسحب الشخصية المعنوية من المرفق العام ، أو بالاستغناء عن المرفق ذاته ، أو بأدماج الهيئة العامة فى هيـــئة عامـــة أخرى . وحينئذ تثور مشكلة أيلولة أموالها ، هذا الانقضاء بالاســـتغناء عـــن المرفق أو بسحب الشخصية المعنوية ، آلت أمواله إلى الجهة الإدارية التى كان يتبعها الشخص المصلحى ، فإذا كان تابعاً للدولة آلت أمواله إلى الدولة ، أما إذا كان تابعا لمحافظة أو مدينة آلت أمواله إلى تلك المحافظة أو المدينة .

أما إذا انقضت الهيئة العامة بطريق ادماجها فى هيئة عامة أخرى

== الحديديـــة الســـالف الذكر حيث يتضح منها أن تلك الهيئة تتبع وزير النقل وتدار بطريقة مركزية موحدة .

آلت أموالها إلى هذه الهيئة [١] .

المطلب الثالث

هل ثمة نوع جديد من الأشخاص المعنوية العامة ؟

كانت أشخاص القانون العام حتى عهد قريب تنتمى إلى أحد القسمين السابقين : فهى أما أشخاص إقليمية ، أو أشخاص مصلحة أو مرفقية على التفصيل السابق . وهكذا كانت فكرة المؤسسة العامة بمثابة الوصف القانوني الذى يضفى على كل شخص معنوى عام لا ينتمى إلى الأشخص العامة الإقليمية [٢] .

ولكن بعد الحرب العالمية الثانية ظهرت هيئات جديدة مهنية واقتصادية ودينية ، وكذلك نشأت جمعيات خاصة عن طريق الجهود

---

(١) راجع على سبيل المثال :

- المادة الخامسة من القانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٨٠ والخاص بإنشاء الهيئة القومية لسكك حديد مصر حيث تنص على أن " يتكون رأس مال الهيئة من :

١- أموال الهيئة العامة للسكك الحديدية المنشأة بالقانون رقم ٣٦٦ لسنة ١٩٥٦ بإنشاء هيئة عامة لشئون سكك حديد مصر .

٢- لمبالغ التى تخصصها لها الدولة " .

- المادة الخامسة من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٨٠ والخاص بإنشاء الهيئة القومية للاتصالات السلكية حيث تنص على أن " يتكون رأس مال الهيئة من :

أ- أموال الهيئة العامة للمواصلات السلكية واللاسلكية المنشأة بقرار من رئيس الجمهورية رقم ٧٠٩ لسنة ١٩٥٧ بإنشاء المؤسسة المصرية العامة لشئون المواصلات السلكية واللاسلكية .

ب- المبالغ التى تخصصها لها الدولة .

(٢) راجع : د . سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ٤ .

الفـردية مسـتهدفة الصالح العام " الجمعيات ذات النفع العام " [١] . ولقد أضـفى المشرع على تلك الهيئات والجمعيات عددا من امتيازات السلطة العامـة ، خاصـة سلطة التقدير أو البت من جانب واحد (سلطة اصدار قرارات ملزمة) حتى تستطيع أن تؤدى مهمتها بكفاءة وفاعلية .

ومـن هـنا ثار التساؤل حول مدى خضوع قرارات تلك الهيئات والجمعـيات لـرقابة القضـاء الإدارى ، خاصة وأنها تملك سلطة البت والـتقرير مـن جانب واحد تلك السلطة التى إذا لم تخضع لرقابة القضاء الإدارى تعتبر سلطة خارقة تعصف بحقوق الافرد .

ولقد رأى مجلس الدولة الفرنسى أن أمامه طريقتين [٢] يجب عليه سلوك أحدهما لاخضاع سلطة البت والتقرير المعطاة للهيئات والجمعيات الخاصة لرقابة القضاء الإدارى .

أولهما : أن يعترف بظهور شخص جديد غير مسمى من أشخاص القانون العام .

ثانـيهما : أن يفصل بين فكرة القرار الإدارى والسلطة الإدارية ، فـإذا كـان القـرار الإدارى يصـدر عادة عن سلطة إدارية إلا أن هذا الارتباط غير محتم ومن الجائز أن يصدر القرار الإدارى عن هيئة خاصة بنص قانونى .

---

(١) راجـع : د . بكر القبانى – بحثة بعنوان " التكييف القانونى للمجمعات ذات النفع العام فى القانونين الفرنسى والعربى – منشور فى مجلة العلوم الإدارية – العدد الثالث – ديسمبر ١٩٦٨ ص ٧ .

(٢) راجـع : موقف مجلس الدولة الفرنسى من سلطة البت والتقدير للنقابات المهنية والجمعـيات الخاصة ذات النفع العام فى رسالة " لافولى " بعنوان " تطور مفهوم القرار التنفيذى فى القانون الاداري الفرنسي ".

ولقـــد فضل مجلس الدولة الفرنسى أن يسلك الطريق الثانى وهو الفصـــل بين السلطة الإدارية والقرار الاداريى ، فاعترف بصفة القرارات الإداريـــة لقرارات الصادرة من هذه الهيئات الجديدة وكان ذلك فى حكم منبير " Monpeurt " الصادر فى ٣١ يوليو سنة ١٩٤٢ [(١)] .

طبـــيعة هـــذه الهيئات من حيث كونها من أشخاص القانون العام أو من أشخاص القانون الخاص :

وفـــى عام ١٩٦١ أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكمين هما حكم ماجنـــيه Magnier بـــتاريخ ١٣ يناير سنة ١٩٦١ [(٢)] ، وحكم فى قضية

---

(١) راجـــع : حكم محكمة مجلس الدولة الفرنسى فى قضية منبير Monpeurt الصادر بـــتاريخ ٣١ / ٧ / ١٩٤٢ المنشور فى مجلة (Maqnier) ١٩٤٣ ص ٥٧ مع تعليق بونار .

وهـــذا الحكـــم خـــاص بلجـــان التنظيم . فعندما نشبت الحرب العالمية الثانية اســـتدعت ظروف الحرب تدخل الدول فى النشاط الاقتصادى فقام المشرع بتنظيم مواقـــف للانـــتاج الصناعى لكى يحقق أفضل استخدام للموارد المتاحة سواء من حيث معدل الانتاج أو جودته أو سعر المنتجات ، وعهد المشرع بهذة المهمة التى تـــتعلق بالصـــالح العام لهيئات اقتصادية أطلق عليها " لجان التنظيم " وهى لجان تعمل تحت إشراف وكيل الوزارة المختص وكنت تملك سلطة التقدير أو البت من جانـــب واحـــد ، وهيئات هذا الحكم تفيد أن لجان التنظيم تملك سلطة التقدير من جانـــب واحـــد ولكنها ليست مؤسسات عامة ، ولم يطلق عليها مجلس الدولة اسم مؤسسات خاصة بل تجاهل تحديد طبيعة تلك اللجان .

(٢) راجـــع : حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية ماجنيه الصادر بتاريخ ١٣ يناير سنه ١٩٦١ والمنشور فى مجلة (.R. D. B) ١٩٦١ ص ١٠٥ . وتتخلص وقائع هـــذه الدعـــوى فـــى أن المشـــرع أعاد تنظيمها لحماية زراعة الخضروات من الطفيليات والحشرات الضارة وعهد بهذه المهمة إلى جمعيات تكونت فى شكل ==

الاتحـــاد العام للمنتجات الزيتية : **Groupement national les prodicts** الصادر بتاريخ ١٦ / ١٠ / ١٩٦١ [١] .

وقد قرر فيهما أن بعض القرارات التى تصدر عن بعض أشخاص القـــانون الخاص تعد قرارات إدارية قابلة للطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس

== نقابـــات مصدقا عليها من المحافظ ، وقد ثار التساؤل حول طبيعة القرارات التي تصدرها هذه الهيئات عددا من امتيازات السلطة العامة أنما كان يقصد إنشاء مرفق عـــام اداري ولكـــنه عهد بادارته تحت إشراف الإدارة إلى هيئات القانون الخاص ومـــن ثـــم فإنه في حالة اتخاذ تلك الهيئات قرارات من جانب واحد ملزمة للملاك والمنتفعيـــن ذوى الشـــأن فـــإن هذه القرارات تعد قرارات إدارية تخضع لرقابة المحاكم الإدارية .

(١) راجـــع : حكـــم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٦ / ١٠ / ١٩٦١ في قضية الاتحاد العام للمنتجات الزيتية والمنشور في مجلة R.D.B. ١٩٦٢ ص ٧٢١ مع تعليق فالين .

وتـــتخلص وقائع هذه الدعوى في أن الاتحاد العام للمنتجات الزيتية قد عهد اليه بـــتوزيع كميات من المعدات على أعضائه ، وأثير التساؤل حول طبيعة القرارات التي تصدر عن هذا الاتحاد وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه " من حيث أن القرار الصادر في ١٧ مارس سنة ١٩٤٩ ترتب عليه أن يساهم الاتحاد المذكور – وهو عبارة عن هيئة مهيمنة من أشخاص القانون الخاص – في تطبيق اللوائح الاقتصادية وذلك بمنحه سلطة البت والتقرير التى تعد امتيازا من امتيازات السلطة العامـــة . ومـــن حيث أن القرار المطعون فيه الذى أصدره الاتحاد العام لمصانع الزيوت بتاريخ ١٤ أبريل ١٩٤٩ والصادر تطبيقا للمهمة المشار اليها بعالية يعد قرارا اداريا ... " . ويتضح من هذا الحكم أن المجلس لم يعترف بأن تلك الهيئات المهيمنة من أشخاص القانون العام .

– راجـــع فـــي نفس المعنى حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٣ / ٧ سنة ١٩٨٦ في قضية (Bonquen) مجموعة مجلس الدولة ص ١ .

الدولة .

ومما سبق يتضح أن مجلس الدولة الفرنسي لم يعتبر النقابات المهنية والهيئات الخاصة الاقتصادية والدينية والجمعيات ذات النفع العام من بين أشخاص القانون العام ، وأن كان قد أخضع القرارات الصادرة منها لرقابة القضاء الإدارى إلغاءً وتعويضاً ، فمجلس الدولة الفرنسي يرى أنه ليس في حاجة الي إضفاء صفة السلطة الإدارية على تلك الهيئات والجمعيات حتى يعترف بأن قراراتها قرارات إدارية ، ومن ثم فإن النقابات المهنية والهيئات الاقتصادية والدينية لا زالت فى نظر مجلس الدولة الفرنسي أشخاص معنوية خاصة .

أما مجلس الدولة المصري فقد سلك طريق آخر عكس الطريق الذى سلكه مجلس الدولة الفرنسي إزاء النقابات المهنية والهيئات الاقتصادية والدينية والجمعيات ذات النفع العام . فقد اعترف المجلس بأن النقابات المهنية والهيئات الاقتصادية والدينية من أشخاص القانون العام[1].

---

(١) من أحدث أحكام محكمة القضاء الاداري فى هذا الشأن حكمها بتاريخ ٦ مارس سنة ١٩٧٣ في القضية رقم ٢٦٨ لسنة ٢٥ ق المجموعة ص ١٨١ حيث قضت بأنه " من المسلم أن تنظيم المهن الحرة كالطب والهندسة والمحاماة وهى مرافق عامة مما يدخل فى اختصاص الدولة بوصفها قوّامة على المرافق العامة فإذا رأت الدولة أن تتخلي عن هذ الامر لارباب المهن أنفسهم لانهم أقدر علية مع تخويلهم نصيبا من السلطة العامة يستعينون به على تأدية رسالتهم مع الاحتفاظ بحقها فى الإشراف والرقابة تحقيقا للصالح العام فإن هذا لا يغير من التكييف القانوني لهذه المهن بوصفها مرافق عامة ، وقد أضفت القوانين على النقابات القائمة على المرافق المذكورة شخصية معنوية مستقلة وخولتها من نوع ما تختص به الهيئات الإدارية العامة فخولتها حق أحتكار المهنة وقصرها على أعضائها دون ==

== سـواهم كمـا خولتها حق فرض رسوم مالية على صورة اشتراكات جبرية ، ثم سـلطة أصـدار قرارات واجبة التنفيذ فى شئون الأعضاء وسلطة تأديبهم وسلطة تشـريع بوضـع اللوائح الداخلية ، ومن ثم فالنقابات أشخاص إدارية من أشخاص القـانون العام وقراراتها هى قرارات إدارية قابلة للطعن فيها بدعوى الإلغاء أمام مجلـس الدولـة بهيـئة قضاء اداري وهذه المبادئ تسرى كلها على أتحاد نقابات المهـن الطبـية باعتـبار أن هذا الاتحاد يضم أعضاء نقابات الاطباء والصيادلة وأطباء الاسنان والاطباء البيطريين طبقا لأحكام القانون ، ومن ثم تكون القرارات الصادرة من الاتحاد المذكور قرارات إدارية أيضا " .

- راجـع فى نفس المعني : حكمها بتاريخ ١٩٦٧/١/١٧ فى القضية رقم ١٣٢ لسنة ١٨ ق المجموعة ص٥٤ .

- راجـع أيضـا : حكـم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٢ / ٤ / ١٩٥٨ فى القضـية رقـم ٦٠٨ لسنة ٣ق ص ١١٠٣ فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشـريع الصادرة فى ٢٤ / ٦ / ١٩٧٨ رقم ٥٩٤ ملف رقم ٨٨ /١/ ٢٧ (لم تنشـر بعد) وقد جاء بها " نقابات المهن التى تنشأ بقانون لتحقيق أهداف ذات نفع عـام يكـون لها مقومات أشخاص القانون العام وقرارات النقابة فى نطاق تنظيم العمل بها وفى شئون أعضائها تعتبر قرارات إدارية " .

- راجـع أيضـا : حكـم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٨ / ١ / ١٩٧٥ فى القضـية رقـم ٤٤١ لسـنة ١٦ ق المجموعة ص ١١٩ حيث اعترفت المحكمة الإدارية العليا فيه بأن الهيئات الدينية تعد من أشخاص القانون العام فقد قضت بأن " ... مجلـس إدارة هيئة أوقاف الأقباط الارثوذكس وقد ناطه القانون لاختصاص بتعييـن وعـزل القائميـن على إدارة الاوقاف الخيرية للأقباط الارثوذكس وهو الاختصـاص الـذى كـان مقصـودا من قبل للمحاكم الشرعية إنما يمارس هذا الخصوص بنشاطا اداريا دعت إليه اعتبارات الصالح العام ومن ثم تكون القرارات الصـادرة منه قرارات إدارية يدخل النظر فى طلب إلغائها فى اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى " .

ولكـــن المجلس تجاهل إلحاق تلك الهيئات بأى من نوعى أشخاص القانون العـــام المعـــروفة (الأشـــخاص المعـــنوية العامة الإقليمية ، والأشخاص المعنوية العامة المصلحية) .

ومـــن ثـــم ثار التساؤل عما إذا كان ثمة نوع جديد من الأشخاص المعنوية العامة يختلف عن النوعين المعروفين .

أمـــا بالنسبة للجمعيات ذات النفع العام فقد اعتبرها مجلس الدولة المصـــرى من أشخاص القانون الخاص ومن ثم رفض خضوع القرارات الصادرة منها لاختصاصه [1] .

وفى الحقيقة أن مسلك مجلس الدولة المصرى أزاء النقابات المهنية والهيئات الاقتصادية والدينية والجمعيات العامة ذات النفع العام يحتاج منا إلى مناقشة موجزة لننتهى بعد ذلك برأينا فى القول بما إذا كان حقيقة ثمة نوع جديد من الأشخاص المعنوية العامة أم لا .

أولاً : أن أســـاس المشـــكلة هى أن مجلس الدولة المصرى لازال يـــربط بيـــن فكـــرة السلطة الإدارية والقرار الإدارى ، فلا يعترف بصفة القـــرار الإدارى الا للقـــرارات الصادرة من جهات إدارية ، أما القرارات التى تصدر من الهيئات الخاصة فإنه لا يعتبرها قرارات إدارية ومن ثم لا

---

(١) راجـــع حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر بتاريخ ٥ / ٤ / ١٩٧٢ فى القضية رقـــم ٢٩٥ لسنة ٢٤ ق المجموعة ص ١٠٧ حيث قضت ... بأنه " ... يخلص ممـــا تقدم أن الجمعية التعاونية الزراعية لا تعد أن تكون مؤسسة خاصة ذات نفع عام ، وترتيبا على ذلك تكون القرارات الصادرة من القائمين على أدارتها فى شأن العامليـــن بها أو فى غير ذلك من الشئون لا تعد من القرارات الإدارية التى يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإدارى كما أن موظفيها لا يعدون من الموظفين العاملين لأن العلاقة التى تربطهم بها علاقة تعاقدية يحكمها القانون الخاص " .

يختص بالنظر في الطعن فيها سواء بالإلغاء أو التعويض .

وعــندما ظهرت النقابات المهنية (نقابة المحامين ، والمهندسين ، والاطباء وغيرها) والهيئات الاقتصادية (بنك التسليف الزراعى ، والبنك العقــارى وبورصـــة ميناء البصل) والهيئات الدينية (المجلس الصوفى الاعلـــى والمجلس الملى) حاول المجلس أن يخضع قرارات تلك الهيئات لرقابة القضاء الإدارى ، ونظرا لارتباط القرار الإدارى فى نظر المجلس بالســلطة الإداريـــة كما سلف البيان ، فقد أعتبر المجلس النقابات المهنية والهيــئات الاقتصادية والدينية من أشخاص القانون العام حتى تستطيع أن يخضع قراراتها لرقابتة ، ولما كان المجلس قد تجاهل الحاق تلك الهيئات بـــأى مـــن نوعي أشخاص القانون العام المعروفة (الأشخاص المعنوية الإقليمية ، والأشخاص المعنوية المصلحية) فقد ثار التساؤل عما إذا كانت تلــك الأشـــخاص العامة الجديدة تعد من الهيئات العامة [١] ، أم أنها نوع جديد من أشخاص القانون العام [٢] .

ثانــياً : أما بالنسبة للجمعيات ذات النفع العام فقد أعتبرها مجلس الدولـــة المصـــري مـــن أشـــخاص القانون الخاص ويرفض الاعتراف القــرارات الصـــادرة منها بصفة القرارات الإدارية ومن ثم أخرجها من اختصاصة وقد أيدت فى ذلك الجانب الاكبر من الفقهاء المصريين [٣] .

---

(١) راجـــع : د . محمـــد فؤاد مهنا - القانون الإدارى طبعة ١٩٦٣ - ١٩٦٤ ص ٩٦٢ حيث يعتبر النقابات المهنية والهيئات الاقتصادية والدينية هيئات عامة .

(٢) راجـــع : د . ســليمان الطماوي - المرجع السابق - ص ٨٥ . حيث يرى أن الــنقابات المهنـــية والهيئات الاقتصادية والدينية نوعا جديدا من أشخاص القانون العام.

(٣) يجمع الجانب الأكبر من الفقهاء المصريين على القول بدخول الجمعيات ذات ==

فالدولة ذاتها حينما تدخل فى علاقة قانونية مع أحد الأفراد دون أن تستخدم فى تلك العلاقة وسائل القانون العام ، وإنما تدخل فيها كأى شخص عـــادى ، فـــإن أى نزع يحدث بشأن تلك العلاقة يخضع للقضاء العادى وتطبق علية قواعد القانون الخاص وهي مسألة متفق عليها فقها وقضاءً – دون أن نحتاج لأن نضفى على الدولة صفة المؤسسة الخاصة .

وعلـــى ذلك فنحن نرى أنه لا محل للقواعد بظهور نوع جديد من الأشـــخاص المعـــنوية ، وأنما كل ما يمكن أن يقال فى هذا الشأن أنه إذا أعطـــت الدولـــة لأى مـــن النقابات المهنية والهيئات الدينية والاقتصادية والجمعـــيات الخاصة ذات النفع العام ، سلطة أستخدام وسائل القانون العام فـــإن تلك الهيئات والجمعيات حين تستخدم تلك السلطة فى مباشرة نشاط معين ، يجب أن يخضع هذا النشاط لرقابة القضاء الإدارى دون القضاء العـــادى ، أمـــا بـــاقى أنشطة تلك النقابات والهيئات والجمعيات والتى لا تســـتخدم فـــيها وسائل السلطة العامة فإنها تخضع للقضاء العادى وتطبق عليها حينئذ قواعد القانون الخاص .

== الـــنفع العـــام فـــى عداد الأشخاص الخاصة فهم يقسمون الأشخاص المعنوية إلى أشخاص خاصة وتشمل الشركات والمؤسسات والجمعيات العادية والجمعيات ذات النفع العام ، وأشخاص عامة وتشمل الدولة والوحدات الإقليمية والهيئات العامة .

ــ راجع في ذلك : المستشار بدوى حمودة : " المؤسسات العامة "

المبحث الثانى

النتائج التى تترتب على منح الشخصية المعنوية العامة

يترتــب على الاعتراف بالشخصية المعنوية وجود شخص قانونى جديــد هــو الشخص المعنوى ، وهو الأمر الذي يترتب علية نتائج هامة بعضــها مشــتركا بيــن الأشخاص المعنوية العامة والأشخاص المعنوية الخاصــة ، والــبعض الآخــر تنفرد به الأشخاص المعنوية العامة دون الأشخاص المعنوية الخاصة .

ولقــد ورد فــى القــانون المدنى النتائج المشتركة بين الأشخاص المعــنوية العامة والأشخاص المعنوية الخاصة ، وهى بصفة عامة نتائج تترتب على منح الشخصية المعنوية سواء كان ذلك المنح لمنظمة عامة أم لمنظمة خاصة .

فقد نصت المادة ٥٣ من القانون المدني على أن :

١- الشــخص الاعتــبارى يتمتع بجميع الحقوق الا ما كان منها ملازما لصفة الانسان الطبيعية ، وذلك فى الحدود التى قررها القانون .

٢- فيكون له :

(أ) ذمة مالية مستقلة .

(ب) أهلــية فــى الحــدود التى يعينها سنة أنشائة ، أو التى يقررها القانون .

(جـ) حق التقاضى .

(د) موطــن مستقل : ويعتبر موطنة المكان الذى يوجد فيه مركز إدارتــه . والشركات التي يكون مركزها مركزها الرئيسي فى الخــارج ولهــا نشــاط في مصر يعتبر مركز ادارتها بالنسبة

للقانون الداخلى ، المكان الذى توجد فيه الإدارة المحلية .

٣- ويكون له نائب يعبر عن إرادته " .

أما النوع الثاني من النتائج المترتبة على منح الشخصية والتي تنفرد بها الأشخاص المعنوية العامة - وهي محل دراستنا - دون الأشخاص المعنوية الخاصة فهى تتمثل فيما يلي :

أولاً : أن الأشخاص المعنوية العامة وإن كانت مستقلة بذاتها من الدولة ، إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلقا ، بل أن الدولة تبسط رقابتها وإشرافها عليها في مباشرة عملها بوسائل متعددة سوف نتناولها فيما بعد .

ثانياً : أن الأشخاص المعنوية العامة تتمتع بامتيازات السلطة العامة ، وتستخدم وسائل القانون العام في مباشرة وظائفها كلها الحق في أصدار قرارات إدارية ملزمة ، كما أن لها سلطة نزع الملكية وإبرام العقود الإدارية وذلك في حدود القانون ، ومن ثم يمكن القول بصفة عامة بأن الأشخاص المعنوية العامة تشارك الدولة في مظاهر سلطاتها .

ثالثاً : يستقل موظفي الأشخاص المعنوية العامة عن موظفى الدولة ، فأشخاص القانون العام الإقليمية كالمحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى وأشخاص القانون العام المصلحية كالهيئات العامة ، تستعين بموظفين لتنفيذ ما نيط بها من واجبات ، وينظم علاقات هؤلاء الموظفين بالأشخاص المعنوية العامة التابعين لها تشريعات مستقلة إلا أنهم مع ذلك يخضعون لقانون العاملين المدنيين في الدولة في الحالات التي لم يرد فيها نص فى التشريعات الخاصة بهم ، فتنص المادة الأولى من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن :

مادة (١) : يعمل في المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين

بالدولة بالاحكام الواردة بهذا القانون وتسرى أحكامة على :

١- العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والاجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحليَ .

٢- العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص علية اللوائح الخاصة بهم ولا تسرى هذه الأحكام على العاملين الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما نصت علية هذه القوانين والقرارات .

رابعاً : تستقل أشخاص القانون العام بأموالها من أموال الدولة . فالأشخاص المعنوية العامة تستقل بأموالها عن أموال الدولة حيث أن لها ميزانيتها الخاصة وذمتها المالية الخاصة بها والمستقلة عن ميزانية الدولة والذمة المالية للدولة .

خامساً : للشخص المعنوي أهلية التقاضي مستقلا عن الدولة دفاعا عن حقوقة أو استيفاء لهذه الحقوق من الغير ، حتى لو كان هذا الغير الدولة أو أى شخص إدارى آخر ، وعلى ذلك فإن للشخص المعنوي الحق في مباشرة الدعاوى التى ترفع منه أو عليه موجه من الأفراد المكونين له أو ضدهم ، حيث يمارسها هؤلاء الأفراد باعتبارهم ممثلين للشخص المعنوى طبقا لقانون إنشائه ، يترتب على ذلك عدم قبول الدعاوى التى ترفع من أو على غير الممثل القانونى للشخص المعنوى .

سادساً : تستقل الأشخاص الإدارية عن الدولة فى تحمل مسئولية الأفعال الضارة التي تقع منها أو من موظفيها . ولا يغير من هذا الوضع قانونا كون أشخاص القانون العام الإقليمية والمصلحية تخضع لوصاية السلطة المركزية ، فهذه الرقابة التى تمارسها الدولة على جميع أشخاص القانون العام ، سواء أكانت رقابة سابقة أو لاحقة ، لا تغير من الحقيقة

القانونـــية التى تنحصر فى إسناد العمل – ولو أذنت به الحكومة المركزية – إلـــى شخص القانون العام الذي صدر منه وبالتالى يتحمل ذلك الشخص مسئولية عمله [١] .

---

(١) راجع : د . سليمان الطماوى – المرجع السابق – ص ٩٠ .

الفصل الثانى

المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية

تمهيد :

إن فكـــرة الســـلطة هـــي جوهـــر العلم ومبحث علم السياسة [١] وتوزيعها في داخل الدولة هو الذي يؤدى الي تباين نظم الحكم وتعددها . وقـــد ساد حتى الان مبدأ توزيع السلطة في داخل الدولة على ثلاث هيئات رئيسية هى الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية والهيئة القضائية ، تتولى كل مـــنها القـــيام بأحدى وظائف الدولة الثلاث . إلا أن تقسيما آخر لسلطات الدولـــة قـــد بـــدأ يجـــد مكانة فيتحدث العلماء الان عن السلطة الحكومية والســـلطة الإداريـــة ، تختص الاولى برسم السياسة العامة للدولة وتتولى الأخرى تنفيذ هذه السياسة .

ويتمـــثل الهدف من توزيع السلطة بين هيئات الدولة وأجهزتها فى الوصول إلى أفضل نظام لانجاز مهام الدولة والحصول على الاراء التى تقدمهـــا علـــى أحسن نحو ممكن وبأقل تكلفة مستطاعة . وهنا ينبغى أن توضـــع الحقائق الواقعية وظروف المجتمع موضع الاعتبار ، بأن يتناسب النظام مع الأوضاع السائدة وأن جاءت أو تأخرت فالتنظيم الناجح هو الذى يهـــبط فى البداية إلى مستوى الواقع الذى يعالجه ليأخذ بيده ويرتفع برفق معة إلى أعلى درجات التقدم التى يمكن إدراكها .

فـــإذا تركـــنا السلطة السياسية جانبا وجدنا أن السلطة الإدراية فى

---

(١) راجع :
Mavrice Deverger , introduction a la piolitque collection iclle 1964 p . 15 et suiv .

الدولة توزيع على وحدات متعددة لكل منها اختصاص محدد ومن المبادئ المسـلم بها في علم الإدارة لأن الوحدات الإدارية في الدولة أيا كان نظام توزيـع السلطة فيها تتدرج في سلم إدارى ، تخضع درجاته الدنيا بطريقة أو بأخـرى لسـلطة الدرجات التى تعلوها في حدود متفاوتة . وينحصر الهـدف الأساسى الذى يجب أن يحققة نظام توزيع السلطة في قضاء أكبر قـدر ممكـن مـن الحاجات العامة بدقة وسرعة . وهذا يستلزم الا تنفرد الدرجـات العلـيا فـى السلم الإدارى وحدها بسلطة البت فى كل الأمور فـتعجز عن بحثها أو تنوء بها . فمن دقة توزيع الاختصاص منح سلطة اتخاذ القرار إلى درجات السلم الإدارى الأقرب إلى المسائل المراد الفصل فيها ، وهى التى يتجمع لديها أكبر قدر من المعلومات الصحيحة عن هذه المسائل . إلا أنه بجانب الرغبة فى تحقيق هذا الهدف تحرص الدولة كذلك أيا كان نظام الحكم فيها أو طريقة توزيع لسلطة على أجهزتها على الحفاظ علـى كيانها بحيث لا يمس الاستقلال الذى تتمتع به هذه الأجهزة بوحدة الدولة وسلامتها . لذلك فإن توزيع السلطة فى أى دولة من الدول لا يمكن أن يصـل إلى حد خلق وحدات تامة الاستقلال فى داخل الدولة ، إذ تظل السياسـة العامـة للدولـة واحدة ، بل والسياسة الإدارية كذلك فى حدود تتفاوت بتفاوت مدى السلطة الممنوحة للهيئات المحلية .

ومـن أجل هذا يقتضى التنظيم الإدارى فى بلد معين وزمن معين البحـث فـى طبيعة الاسلوب الذى تسيير علية الحكومة فى تأدية وظيفتها الإدارية .

وقـد يكون هذا الاسلوب مركزيا أو لامركزيا . **فالأول** يهدف إلى توحـيد لوظـيفة الإدارية فى أيدى السلطة لتنفيذية ، تديرها بواسطة من تعيـنهم من الموظفين فى المصالح الكائنة فى العاصمة أو الفروع التابعة

لها فى الأقاليم على السواء . **أما الثانى** ، أى الأسلوب اللامركزى ، فمن مقتضاه اقتطاع جزء من الوظيفة الإدارية التى يضطلع بها أصلا السلطة التنفيذية وإسناده لى هيئات مستقلة إقليمية أو مصلحية تباشره تحت رقابة السلطة التنفيذية .

علـــى أن الأخـــذ بـــأحد الاســـلوبين أو كليهما معا ، يتوقف على الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل دولة . فإذا ما تخيرت أحدهما ، فليس هناك ما يلزمها بالإبقاء عليه أبداً بغير تبديل ، بل أنـــه ليتغـــير تبعاً لتغير الظروف . فمن الملاحظ مثلا أن الأزمة السياسية والاقتصادية تنمو بالحكومت صوت التوسع فى تطبيق المركزية ليستطيع مواجهـــة هذه الأزمات عن طريق تنفيذ ما وضعه من تشريعات . كما أن هـــذا المـــزج من المركزية واللامركزية يتوقف على مدى نضج الشعب وعنايته بالشئون العامة .

وبـــناء على ما تقدم ، نتناول فى مبحثين متتاليين دراسة نظريتى المركـــزية واللامركـــزية ، ثـــم نخصـــص فصـــلاً ثالثاً لدراسة تفويض الاختصـــاص والحلـــول فيه نظراً لأنه من الموضوعات المتصلة اتصالا وثيقا بأسس التنظيم الإدارى .

المبحث الأول

المركزيـة الإدارية

ندرس المركزية الإدارية في ثلاثة مطالب على التوالى هي :

١- تعريف المركزية الإدارية .

٢- تطبيقات المركزية الإدارية .

٣- مزايا وعيوب المركزية الإدارية .

المطلب الأول

تعريف المركزية الإدارية

يقصـــد بالمركزية فى مفهومها العام التجميع وعدم التجزئة . ففى المجال السياسى يقصد بالمركزية - مثلا - تجميع السلطة السياسية فى يد فرد واحد أو هيئة واحدة . أما في المجال الإدارى ، فيقصد بها ، قصر ممارسة الوظيفة الإدارية فى الدولة علي السلطة التنفيذية ، ممثلة فى كبار العامليـــن بهـــا فـــى العاصمة أو ممثليها فى الإقليم مع خضوعهم للتدرج الرئاسى .

ففي ظل ذلك النظام تنفرد السلطة المركزية فى عاصمة الدولة أو ممثليها الخاضعين للتبعية الرئاسية المتدرجة فى الأقاليم بممارسة الوظيفة الإداريـــة كلها ، دون أن يشاركها في ذلك أشخاص آخرون يتمتعون بأى استقلال ذاتى - أيا كانت درجتة أو نوعة - ويخضعون للسلطة الرئاسية المـــتدرجة التـــي تسمح لهؤلاء المتربعين علي قيمة الوظائف الإدارية فى العاصمة بالهيمنة التامة على زعماتهم وأشخاصهم .

فالـــنظام المركزى كما عبر عنة الفقيه Geiser هو النظام الذى

يلحث المرافق العامة بمركز واحد هو الدولة [١] .

وعلـــى ذلـــك فمفهـــوم المركزية بعيد تماما عن أن يكون بمعنى احتكار شخص واحد ، أو هيئة واحدة داخل الدولة لجميع الأعمال الإدارية يقـــوم بتوجـــية القوات المسلحة بجميع أنواعها ، وسلطة أصدار القرارات التنفيذية مباشرة تنفيذها ، وسلطة التعيين فى الوظائف العامة.

ولكن المعنى الصحيح والسليم للمركزية والمتفق علية بين الفقهاء جمـــيعا هـــو الذى يحمل معنى احتكار السلطة الواحدة فى الدولة - وأن كثرت فروعها وتعددت صورها وتنوعت هيئاتها - لوظيفة الإدارة العامة داخـــل الدولـــة مادامـــت هذه الفروع وتلك الهيئات لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصين تلك السلطة المهيمنة على شئون الإدارة ، مادامت التعبية الرئاسية تربطهم دائما وأعمالهم بها .

وممـــا سبق يتضح أن المركزية الإدارية تقوم على مجموعة من العناصر والمقومات الأساسية هى :

أولا : تركيز السلطة فى أيدى الإدارة المركزية :

فالمركزية الإدارية تعني تركيز الوظيفة الإدارية في يد سلطة واحدة تكون هى الوحيدة المهيمنة على جميع عناصر الوظيفة الإدارية - وفقا للمفهوم الســـابق - لا يشـــاركها فيها أى هيئة أخرى [٢] . فسلطة التقرير والبت

---

(١) راجع :

Geiser , Droit Aministratif , 1972 , P. 50.

(٢) راجع :

Peiser , Droit Administratif , 1972 , p . 50 Charles Debbasch : Droit - Adminstraif 1972 p . 88

حيـــث يـــرى أنه فى ظل النظام المركزى لا توجد حياة إدارية خارج الهيئات المركزية التى هى وحدها المؤهلة لاتخاذ القرارات الإدارية على جميع أراضى =

النهائي فى المسائل الإدارية تتجمع فى النهاية ومن خلال تنظيمات متعددة الاشـكال ، والأهداف لتستقر في يد سلطة واحدة داخل الدولة قد تشاركها هيـئات أخرى فى إجراء الدراسات التمهيدية ، ولكن لا تنافسها أية هيئة أخـرى فـى اتخـاذ القرارات النهائية الملزمة (١) . فيشرف الوزراء فى العاصـمة على جميع المرافق العامة ، سواء كانت تلك المرافق قومية أو محلـية ، ومـن ثم فلا محل فى مثل هذا النظام لمجالس إقليمية أو بلدية منتخـبة تتولى الإشراف على المرافق المحلية وأن كان ثمة موظفون فى الإقليم منهم عمال السلطة المركزية .

ثانياً : خضوع موظفى الحكومة المركزية لنظام السلم الادارى :

يستتبع الاخذ بالنظام المركزي أن يخضع الموظفون لفكرة السلم الإدارى(٢) أى أن ينـتظم الموظفـون فـى رابطة ذات مدارج تصاعدية تنتهي الي الرئيس الإدارى الاعلي هو الوزير الذى يتولى شئون وزارته . وينشأ عن هـذا الـتدرج بين الموظفين أن يخضع المرؤوس منهم لرقابة الرئيس . وتعرف هذه السلطة بقاعدة السلطة الرئاسية أو الرقابة الرئاسية.

ونحـن نفضـل استعمال تعبير " الرقابة الرئاسية " حتى لا يعتقد الموظفـون ، وعلـى الاخص الرؤساء منهم ، أن هذه السلطة الرئاسية

== الإقلـيم أن هذه القرارات تسند إلى الدولة وهى الشخصية القانونية المعترف بها علـى ألا يمـنع ذلك السلطة المركزية من أن تنسق أعمالها بالنسبة لكل جزء من أراضى الدولة وفقا لظروفة ومتطلباتة واحتياجاته .

(١) مع تفرقة بين نظام التركيز ونظام عدم التركيز الاداري وفقا للتفصيل الذى سيرد في حينه .

(٢) راجع : مؤلف هوريو " موجز القانون الإدارى " - الطبعة الرابعة ص ٤٣ وما بعدها.

مطلقة ، أو حقا مصاحبا للوظيفة . على أن حقيقة الأمر أن سلطة الرئيس لا تعـدو أن تكون اختصاصا يباشر ة وفقا للقوانين واللوائح [١] . كما أن الرئـيس يعـد في الوقت ذاتة مرؤوسا لرئيسة الاعلى إلى أن نصل إلى الرئـيس الإدارى الاعلى أو الوزير وهو الذى تخضع أعماله للمسئوليتين القضائية والسياسية .

وتتضـمن الـرقابة الرئاسية التى يجربها الرئيس على مرؤوسيه عنصـرين همـا : عنصـر التوجية ، وعنصر الرقابة . ويتمثل عنصر التوجـية فـيما يصـورة الرئـيس إلـى مرؤوسية من أوامر وتعليمات ومنشـورات . فالتعلـيمات هى الأوامر الصادرة من الرئيس إلى موظف معيـن ، وقـد تكـون شفوية أو كتابية . أما المنشورات ، فهى الأوامر الصادرة إلى طائفة من الموظفين ، وتأخذ دائما شكلا كتابيا .

ومـن المسـلم به أنه ليس لهذه الأوامر المصلحية أى أثر قانونى خـاص ، فـلا يتقـيد بها غير الموظفين ، الذين تلزمهم واجبات الوظيفة باطاعـة هـذه الأوامر ، والا تعرضوا للجزاء التأديبى . ويكون عنصر التوجية هذا سابقا على أعمال المرؤوسين ويهدف إلى إرشادهم وتوجيههم.

أما عنصر الرقابة ، فهو لاحق على أعمال الموظف ، ويرمى إلى

---

(١) يفضـل المرحوم الدكتور فؤاد العطار استعمال تعبير " الرقابة الإدارية" بدلا من تعبير " السلطة الإدارية " للأسباب السالف ذكرها فى المتن . راجع فى هذا الشأن: بحـثه بعـنوان " نظرية اللامركزية الإقليمية " ومنشور فى مجلة العلوم القانونية والاقتصـادية - جامعة عين شمس - السنة الثامنة - العدد الاول يناير ١٩٦٦ ص ٣٥ وما بعدها .

- أما الدكتور سليمان الطماوى فإنه يفضل استعمال تعبير " السلطة الرئاسية " . راجع : مرجعه السابق - ص ٩٣ .

التحقيق من مطابقة أعماله للأوضاع والشروط المقررة لذلك .

وتقع هذه الرقابة على أشخاص الموظفين وأعمالهم . وتبدو الرقابة علـــى أشخاص الموظفين فى طريقة تعيينهم وتنقلاتهم وترقياتهم مساءلتهم تأديبـــيا . أما الرقابة على أعمال الموظفين . فتتمثل فى تحقق الرئيس من مطابقـــة أعمال مرؤوسية للأوضاع والشروط المقررة لذلك . ويكون ذلك عن طريق إقرارها [١] ، أو إلغائها [٢] ، أو الحلول محلهم فى أدائها [٣] .

وتســـتهدف الـــرقابة التى يجريها الرئيس على أعمالى مرؤوسية الـــتحقق من مشروعية هذه الأعمال وملاءمتها . وبذلك تقع هذه الرقابة سواء أكان العمل مخالفا للقوانين أم كان غير ملائم .

ولكن رغم هذا الإطلاق والشمول الذى تتسم به السلطة الرئاسية ، فإن ثمة حالات محدودة يخول المشرع فيها المرؤوس سلطة اتخاذ قرارات معينة لأن يعقب من رئيسه . وحينئذ لا يكون للرئيس أن يحل نفسه محل

---

(١) قـــد يكون اقرار العمل من جانب الرئيس صريحا أو ضمنيا ، فإذا اشترط القانون صـــراحة الإقرار ، وجب إقرار الرئيس لعمل المرؤوس كيما يصير نهائيا ، فإذا ســـكت الرئيس عن إقراره ، لا يصبح العمل نهائيا مهما طالت المدة ، أما إذا كان الإقـــرار ضـــمنيا ، كما إذا نص القانون على اعتبار العمل نهائيا إذا مضت فترة معيـــنة دون إقراره ، ففى هذه الحالة ينقلب حق الإقرار إلى اعتراض على عمل المرؤوس .

(٢) للرئيس إلغاء أعمال مرؤوسية ، إلا إذا ترتب عليها حق للغير ، ففى هذه الحالة لا يجوز للرئيس إبطال هذا العمل أو تعديلة إلا فى حدود المواعيد المقررة قانونا .

(٣) للرئـــيس حـــق الحلول محل المرؤوس فى تأدية أعماله . والأصل أن يسرى هذا الحـــق علـــى كافـــة أعمـــال المرؤوسين إلا ما استثنى بنص خاص فى القوانين واللوائح.

المـــرؤوس فى اتخاذ هذا القرار . ولا أن يعدل فيه أو يعقب علية إذا كان القانون يمنعة من ذلك . أما إذا أخضع المشرع المرؤوس فى مزاولة هذا الاختصاص للرقابة الرئاسية . فإن على الرئيس فى هذه الحالة أن ينتظر حـــتى يستعمل المرؤوس اختصاصة ، وحينئذ يكون له أن يباشر المكنات التى تخوله إياها وسلطته الرئاسية (١) .

وقـــد قضـــت محكمة القضاء الإدارى بهذا المبدأ فى أحد أحكامها حيث تقول " أنه طبقا للمادة ٢٣ من قانون كلية الشروطة رقم ١٢٥ لسنة ١٩٥٨ يخـــتص مديـــر الكلية بقبول الاستقالة المتقدمة من الطلبة ... أما ســـلطة وزيـــر الداخلية فى هذا الخصوص فهى مجرد تصديق على قرار مدير الكلية بقبول الاستقالة . وهذة المصادقة لا تنشئ بذاتها مركزا قانونيا جديدا ، بل تؤيد المركز القانونى الذى أنشأه قرار مدير الكلية " (٢) .

المطلب الثانى

تطبيقات المركزية الإدارية

تأخذ المركزية الإدارية فى العمل صورتين هما :

(أ) المركزية المكثفة (٣) :

---

(١) راجع : د . سليمان الطماوى – المرجع السابق – ص ٩٥ .

(٢) راجـــع : حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر بتاريخ ١٩٦٠/٦/١٤ منشور فى مجموعة أحكام القضاء الإدارى – السنة الرابعة عشر ص ٣٥٤ .

(٣) يطلـــق الفقهاء العرف على المصطلح الفرنسي " التركيز الإدارى " ويطلق علـــيه الدكـــتور عثمان خليل اسم " النظام الوزارى " فى مؤلفه عن الإدارة العامـــة وتنظـــيمها ص ١٨٦ ، وسماه أيضا المركزية المتطرفة فى مرجعة التنظيم الإدارى فى الدولة العربية .

ــ ويرى الدكتور محمد رمضان فى رسالته بعنوان " الوصاية على ==

ويقصــد بالمركــزية المكثفة حصر سلطة اتخاذ قرار فى المسائل الإدارية ــ أيا كانت أهميتها وأيا كان موطن المتعلق بهم القرار ــ فى يد ممثلى السلطة المركزية فى العاصمة وحدهم دون أى مشاركة من ممثلى السلطة المركزية فى الأقاليم المختلفة للدولة على جميع أجزاء إقليم الدولة. غير أن المركزية بهذا الشكل المطلق ليس لها وجود حتى فى الدولة ذات الحكــم الشــامل . فبعد أن زادت اختصاصات الدولة ، وتشعبت وظائفها بحكم الأفكار الاشتراكية ، والتقدم العلمى والتكنولوجى الهائل ، أصبح من العسير – بل من المستحيل – أن تضطلع سلطة واحدة باتخاذ القرارات فى

== الهيـئات المحلية " أن الترجمة الدقيقة للمصطلح الفرنسي السالف الذكر هى "المركــزية المكثفة " ، ويقول أنه أكثر تعبيرا ودلالة على المعنى مما عداه مــن المصــطلحات والتعبــيرات وأن الوزارية كما يقترح الدكتور عثمان تفويض استئثار الوزير فى العاصمة بسلطة اتخاذ القرارات فى كل المسائل الإدارية ، وهى الحكمة من اختياره لهذا المصطلح .

– ويــرى الدكتور محمد رمضان أن النظام التركيزى يتحقق بتركيز سلطة اتخــاذ القرارات فى المسائل الإدارية فى يد فرد مقيم فى العاصمة أيا كانت تســميتة وما يطلق عليه أى سواء كان وزيرا ، أو رئيسا لجهاز ، أو وكيلا لــوزارة ، وعلى ذلك يكون اصطلاح الوزارية معبرا عن المعني فى بعض الحــالات وقاصــرا فى حالات أخرى . ويستبعد الدكتور محمد ومضان ما أطلقــه الدكتور طعيمة الجرف فى كتابه " مبادى فى نظم الإدارة المحلية " ٦١ / ١٩٦٢ ص ٢٣ مــن تسميات غير محددة مثل : المركزية الكاملة أو المطلقــة ، ويبرر الدكتور محمد رمضان ذلك الاستبعاد بقوله أن المصطلح لابــد أن يكــون دالا دلالــة كافية ونافية للجهالة عما يقصد به من معانى . ونحن نتفق مع الدكتور محمد رمضان فى الرأى اتفاقا كاملا .

جميع أرجاء الدولة . هذا بالإضافة إلى الصعوبة الشديدة التى تجدها هيئة مركزية واحدة ، موحدة الأساليب فى إصدار قرارات تتناسب مع الظروف الإقليميـــية والمحلـــية لكـــل أجزاء الدولة، التى قد تتعدد حاجياتها وتتنوع وتختلف قومياتها وأمزجتها ... الخ .

ويؤكـــد الفقيه الفرنسى " بيسيه " (١) أنه من الضرورى أن يكون للدولـــة موظفون فى مختلف أجزائها خاضعون لسلطة الأجهزة المركزية التى يمثلونها على أن يكون لهم سلطة أتحاذ القرارات فى بعض المسائل ، قليلة الأهمية وهو ما يعرف بنظام المركزية المخففة .

(ب) المركزية المخففة (٢) :

فى هذه الصورة المخففة من المركزية ، لا يستأثر ممثلو السلطة المركزية فى العاصمة بسلطة اتخاذ القرارات فى جميع المسائل الإدارية ، لانـــة يجـــوز لممثلى هذه السلطة المركزية فى الأقاليم اتخاذ قرارات فى بعض المسائل ذات الأهمية النسبية والتى تهم جزء محددا من إقليم الدولة على أن يكونوا خاضعين فى مباشرتهم لهذا الاختصاص للسلطة الرئاسية .

---

(١) يطلق الفقة العربى على هذه الصورة المركزية " عدم التركيز الإداري " . ويطلق علـــيها الدكـــتور عثمان خليل " اللاوزارية الإدارية " ويطلق عليها الدكتور محمد رمضان المركزية المخففة ، ونحن نتفق مع الدكتور محمد رمضان فى تسميتها " المركـــزية المخففة " وذلك لأن تسمية " عدم التركيز الإداري " يمكن أن ينصرف إلـــى معـــنى " المركـــزية المخففـــة" وأيضا معنى " اللامركزية الإدارية " لأن اللامركزية الإدارية ما هى الا عدم التركيز الإداري أما تسمية "المركزية المخففة" فهى تعنى المركزية فقط ولكن فى صورتها المخففة وعلى ذلك فنحن نرجح تعبير " المركزية المخففة " .

(٢) المرجع السابق ، ص ١٥٠ .

فـإذا كانت المركزية المكثفة لا تستبعد وجود موظفين عاملين فى جمـيع قطاعات الدولة ، فإن الغرض من وجود هؤلاء الموظفين - كما يرى الفقية الفرنسى " بيسيه " - هو تسهيل الاتصال بين الإدارة والأفراد ويظلون خاضعين للسلطة الرئاسية ، ولا يتمتعون بأى سلطة خاصة بهم ، فهـم - كمـا يـرى - بمثابة صناديق بريد يجمعون الملفات ، ويعدون الدراسـات ثـم يرسـلونها جميعا للعاصمة حيث السلطة التى تملك اتخاذ القرار ، فإن الصورة الأخرى من المركزية - وهى المركزية المخففة - تسـمح لهـؤلاء الموظفيـن الموجوديـن فى الأقاليم بسلطة اتخاذ بعض القـرارات ذات الأهمـية المحلية ، وتتخذ القرارات فى هذه الحالة باسم الدولة من رجال تعينهم ويخضعون للسلطة الرئاسية .

وتـتلاقى هـذه الصورة من صور المركزية الانتقادات الموجهة للمركـزية المكـثفة ، لأن هـذا الـنظام يسمح ـ إلى حد ما ـ بمراعاة الاعتـبارات المحلية والمقتضيات الفنية للإدارة الحديثة التى ترفض وحدة الأسـاليب ، مـع اخـتلاف الظـروف ، والـتى تدعو إلى عدم تكديس المسؤليات فى يد فرد واحد ، أو فئة قليلة .

ونود أخيراً أن ننبه أنة مع استقلال الموظفين فى الأقاليم فى اتخاذ بعـض القـرارات ، فـإن النظام لازال مركزيا لأن السلطات الممنوحة لموظفـى الأقاليم لا تتضمن الاستقلال عن السلطة المركزية فهى تمارس نشـاطها فى تبعية الحكومة المركزية ، وخضوع لرقابتها ، أو كما يقول "دارجـو " (١) أن الموظفيـن فى الأقاليم وان كان لهم حق اتخاذ قرارات

---

(١) راجع :
Drajo , Admini strotion Iocdle tompare , Paris 1972 , P. 23 et 2.

معيـــنة ، فإن هذا لا يجب أن يصل إلى حد وضع الخطط ، إذ أن ذلك بواسطة السلطة المركزية فقط .

المطلب الثالث

مزايا وعيوب المركزية الإدارية

للمركزية الإدارية مزايا لا يمكن انكارها نجملها فيما يلى :

١- تثبيت أركان السلطة العامة ، ونشر نفوذ الحكومة المركزية وهيبتها، ولعـــل تلك الميزة الهامة للمركزية الإدارية ، هى التى جعلت الاخذ بـــنظام المركـــزية الإدارية بمثابة ضرورة لابد منها بالنسبة للدولة الحديثة فى مبدأ نشأتها .

٢- توحيد الأساليب الإدارية مما يتحقق معة التجانس بينها جميعا ، وهذا من شأنه أن يسهل على الموظفين الاحاطة بنظم العمل بسهولة ويسر ، كما أن المواطنين يفهمون النظم الإدارية فى الدولة دون عناء .

٣- أن إشـــراف الحكومة المركزية على المرافق العامة القومية بما لديها مـــن امكانـــيات مالـــية وفنية كبيرة من شأنه أن يؤدى إلى ازدهار المرافق القومية وحسن أداء خدماتها لكافة المواطنين فى الدولة .

٤- أن اتـــباع أســـلوب المركزية الإدارية يؤدى إلى التقليل من النفقات الحكومية .

وإذا كان لنظام المركزية الإدارية المزايا السالفة الذكر ، فإن لها أيضا بعض العيوب منها .

١- زيـــادة أعـــباء السلطة المركزية نظرا لتركيز كل السلطات الإدارية دراســـة جـــادة مترتبة وهذا من شأنه إصدار قرارات عشوائية قد لا تحقق النتائج المرجوة منها .

٢- أن الأخـــذ بالـــنظام المركزى يؤدى إلى اهتمام السلطات المركزية

بالمـــرافق القومية وإهمال المرافق المحلية وهذا من شأنه عدم عدالة توزيع الخدمات بين أبناء الوطن الواحد .

٣- أن تركـــيز معظـــم المصـــالح الحكومـــية فى العاصمة مع ضرورة الرجوع إلى السلطة المركزية فيها فى كل كبيرة وصغيرة من شأنه تعميق الأعمال الإدارية وانتشار الروتين .

٤- عـــدم معـــرفة السلطات المركزية باحتياجات الإقليم معرفة جيدة من شأنه أن يعوق خطط التنمية .

المبحث الثانى

اللامركـزية الإدارية

تقسيم :

ندرس اللامركزية الإدارية فى ثلاثة مطالب على التوالى هى :

١- تعريف اللامركزية الإدارية .

٢- أركان اللامركزية الإدارية .

٣- مزايا وعيوب اللامركزية الإدارية .

المطلب الأول

تعريف اللامركزية الإدارية

تعريف وتحديد :

يقصـــد باللامركزية الإدارية ، توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركــزية فـــى العاصـــمة ، وهيـئات مستقلة إقليمية أو مصلحية تباشر اختصاصـــاتها فـــى الـــنطاق المرســـوم لها تحت رقابة السلطة التنفيذية وإشرافها (١) .

و اللامركزية صورتان أساسيتان هما :

أولاً : اللامركزية الإقليمية :

وتتمـــثل فـــى اسناد جزء من الوظيفة الإدارية إلى هيئات إقليمية تستقل بمباشرة هذا القسط من الوظيفة الإدارية فى حدود نطاق الإقليم .

---

(١) راجع : د . سليمان الطماوى – المرجع السابق ص ١٠٧ ؛ د . فؤاد العطار – المرجع السابق ص ٤٠ .

ثانياً : اللامركزية المصلحية :

وتــبدو فــى تحديد مرفق – تابع أصلا للسلطة المركزية – يمنح أعضائه استقلالا فى إدارته وذلك عن طريق الاعتراف للمرفق بالشخصية المعنوية ويستوى فى ذلك أن يكون المرفق قومي أو محلى .

تمييز اللامركزية الإدارية عما يشابهها :

تتشــابه اللامركــزية الإداريــة مــع بعض التنظيمات السياسية والإدارية ولكن يوجد تمييز بينهما وبين تلك التنظيمات .

أولاً : اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية (١) :

درج الفقه الإداري على التفرقة بين الصورتين الإدارية والسياسية للامركــزية . والــنظام اللامركزى السياسى هو نظام يتعلق بشكل الدولة وبذلــك يدخل فى نطاق النظم الدستورية . فالنظام اللامركزى السياسى ، ومثاله الدولة الاتحادية أو الفيدرالية (فالولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الســوفيتي) يبدو فى صورة إدماج دولتين أو اكثر فى دولة واحدة تسمى بالدولــة الاتحاديــة وهــذة تباشر وظائفها على مقتضى أحكام الدستور الاتحــادى . ويتتبع ذلك أن تفقد الدويلات سيادتها الخارجية ، أما السيادة الداخلية فتزاولها الدويلات فى النطاق الذى حددة الدستور الاتحادى ، ففى هذه الدول لا تتركز مظاهر السيادة فى الحكومة المركزية وحدها كما هو الشــأن فــى حالة الدول البسيطة ، وانما تتوزع مظاهر السيادة (السيادة

(١) راجــع فــى هذا الشأن : د . سليمان الطماوى _ المرجع السابق _ ص ١٣٥ و ١٣٦ ؛ د . فؤاد العطار _ المرجع السابق _ ص ٦٨ ؛ د . عادل محمود حمدى – رســالتة بعنوان " الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة " والمقدمة لجامعة عين شمس سنة ١٩٧٣ ص ٨٨ وما بعدها .

الداخلية) بين الحكومة الاتحادية (المركزية) وبين الولايات ، فيكون ثمة سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية اتحادية تمارس اختصاصاتها على كافة أرجاء إقليم الدولة الاتحادية ولكن يقوم بجوارها سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية فى الدويلات .

والفرق بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية بعيد جدا وتتمثل تلك الفروق فيما يلى :

١- فاللامركـزية السياسـية لا وجود لها الا فى الدول المتحدة اتحـادا مركزيا ، ولكنها تتقدم فى الدول البسيطة ، أما النظام اللامركزية الإدارى فلا يرتبط بشكل الدولة ومن ثم يجوز الأخذ به فى كل من الدول البسيطة والدول الاتحادية على السواء .

٢- أن اللامركـزية السياسـية تنصرف إلى التشريع والتنفيذ والقضـاء فالولايـات مسـتقلة عـن الحكومة المركزية تشريعيا وتنفيذيا وقضـائيا فـى الحدود التى يرسمها الدستور الاتحادى . أما اللامركزية الإداريـة فهيى مقصورة على توزيع بعض الوظائف الإدارية بين السلطة التنفيذية والوحدات المحلية أو المصلحية ذات الشخصية المعنوية .

٣- أن اختصاصـات الولايـات المتحدة اتحادا مركزيا لا يمكن المسـاس به الا بتعديل الدستور الاتحادى بالطريقة التى تنص عليها فيه ، إذ أن تلك الاختصاصات يحددها الدستور الاتحادى ، ولا يحددها التشريع (القانون) الصادر من البرلمان الاتحادى ، ومن ثم فليست هناك أية ولاية للـبرلمان الاتحادى فى شأن توسيع أو تضييق اختصاصات الولاية . أما اختصاصـات الهيئات اللامركزية فيحددها التشريع الصادر من البرلمان ومـن ثـم يمكن التضييق أو التوسيع من تلك الاختصاصات عن طريق إصدار تشريع لاحق بذلك

ومما سبق يتضح أن الفرق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية إنما هو فارق فى الجوهر والطبيعة وليس فارقا فى الدرجة فقط كمـا يرى بعض الفقهاء . ونحن نتفق مع الدكتور / سليمان الطماوى فى القول بأن تسمية الحكم المحلى " إنما تصدق بالنسبة إلى صورة الاتحاد الفيدرالــي أو المركــزى ، باعتبار أن إصلاح الحكم " إنما يتصرف إلى التشريع والتنفيذ والقضاء ، فى حين أن مجال الإدارة المحلية مقصور على الوظـيفة الإدارية دون غيرها ،ولا شأن له بالتشريع أو القضاء وذلك هو السـبب الـذى مـن أجلة أضرت اللجنة الاستشارية التى وضعت مبادئ دستور ١٩٧١ استحداث هذه التسمية فى مصر .

ثانياً : اللامركزية الإدارية ، والمركزية المخفضة (عدم التركيز الإدارى) :

قـد يدق الفرق بين هذين النظامين لما بينهما من تشابة مرد ، إلى وحـدة الأسـاس الذى بنى علية كل منها ، ويتمثل فى الرغبة فى توزيع الوظـيفة الإدارية على مختلف أقاليم الدولة لاستحالة مباشرتها من مركز رئيس واحد هو العاصمة .

وقـد اسـتتبع ذلـك أن أناطت السلطة التنفيذية ببعض موظفيها اختصاصا باصدار بعض القرارات الإدارية ، دون حاجة إلى الرجوع إلى السلطة الرئيسية بالعاصمة .

ومن هنا نشأت فكرتا المركزية المبسطة واللامركزية ونجد أن كلا من هاتين الفكرتين وان استمدت كيانها من أساس واحد – على ما تقدم – إلا أن التطبـيق جعـل لكـل مـنها مدلولها الخاص بها . فيقصد بالنظام المركــزى المبسـط التخفيف من أعباء الحكومة المركزية وذلك بتوزيع

اختصاصـــات الموظفيـــن التابعين لها ـــ سوا اكانو مقيمين بالعاصمة أم بالأقاليم عن طريق تمكينهم من اصدار قرارات نهائية فى بعض المسائل ، أى دون حاجة إلى الرجوع للسلطة الرئاسية فى العاصمة .

أما اللامركزية ، فيقصد بها تخويل هيئات تمثل وحدات جغرافية او مصلحية اختصاصات مستقلة فى مباشرة كل او بعض ىما يهم الدائرة الجغرافية او المصلحية .

وينبـــنى على ذلك أنه إذا أصدر وزير التربية والتعليم قرارا بنقل بعـــض اختصاصاتة إلى مديرى بعض المناطق التعليمية فى العاصمة او الأقالـــيم ، أو إصـــدار وزير الداخلية قرارا بنقل بعض احتصاصاتة إلى مرؤسية فى الوزارة أو المحافظين ومديرى الامن فى الأقاليم عد ذلك من قبـــيل الـــنظام المركزى المخفض أو نظام عدم التركيز الإدارى . أما إذا زيـــدت اختصاصات المجالس الإقليمية ، كمجالس المحافظات أو مجالس المـــدن أو مجالس المراكز أو مجالس الأحياء أو المجالس القروية ، عن طريق نقل بعض النشاطات الإدارية من الحكومة المركزية ، فتكون عندئذ بصدد النظام اللامركزى لا النظام المركزى المبسط .

وبذلك يكون الأصل فى المركزية المخففة خضوع أعمال الاقسام الـــتابعة لها للسلطة الرئاسية إلا ما استثنى بنص خاص . أما اللامركزية فهـــى على النقيض من ذلك ، إذ أن مؤدى القاعدة التى تحكمها أن تستقل الهيـــئات الإقليمـــية باختصاصاتها فيما عدا ما اشترط القانون الرجوع فى شأنه إلى السلطة المركزية فى العاصمة .

يضـــاف إلـــى ذلـــك أن الموظفيـــن فى ظل المركزية المبسطة يخضعون فى مباشرة اختصاصاتهم لقاعدة الرقابة الرئاسية ، وما يصاحب ذلك من تبعيتهم لهذه السلطة من حيث التعيين والمسألة التأديبية ، فى حين

أن أعضـــاء الهيئات اللامركزية لا يخضعون لما يخضع لهة الاولون من تبعـــية لهـــذه السلطة الرئاسية . ولئن تمثل تحررهم من هذا الخضوع فى حالـــة اختـــيارهم عـــن طريق الانتخاب وفقا لما جرت به العادة ، إلا أن اســـتقلالهم عن هذه السلطة الرئاسية لا يشوبه شك إذا ما تم الاختيار عن طريق التعيين .

وتأسيسا على ما تقدم نستطيع أن نقرر أن الفارق بين النظامين لا يتمثل ــ كما ذهب الرأى التقليدى ــ فى طريقة اختيار الأعضاء القائمين على مباشرة الاختصاصات الإقليمية فى النظامين بل فى خضوع الأعضاء الذيـــن يمثلون المركزية المبسطة لفكرة الرقابة الرئاسية ، وما يستتبع ذلك مـــن آثار أخصها : خضوع أعمالهم للسلطة التنفيذية إلا ما استثنى بنص خاص ، فى حين يقتصر خضوع أعضاء الهيأت اللامركزية على الرقابة الإداريـــة وحدها وما يستتبع ذلك من استقلال الهيئات باختصاصاتها فيما عدا ما استثنى بنص خاص .

ومما سبق نخلص إلى أن الفارق بين النظامين يتمثل فى الآتى:

١- فـــى المركزية المبسطة يكون الاختصاص اصلا للسلطة فى العاصمة ، وما يختص الموظفون التابعين لها فى الأقاليم الا بما نص علية صراحة .

أما اللامركزية الإدارية فإن الأصل أن الاختصاص يكون معقودا للهيـــئات المركـــزية فى الأقاليم ولا يخرج عن هذا الاختصاص وتباشرة السلطة المركزية الا ما استثنى بنص خاص .

٢- أن أعضـــاء الســـلطة المركزية فى الأقاليم يخضعون لنظام الســـلطة الرئاسية ، بينما يخضع أعضاء الوحدات اللامركزية فى الأقاليم

للوصاية المركزية ، وهى رقابة أخف بكثير من السلطة الرئاسية [١] .

فالسلطة الرئاسية من طبيعتها الشمول والاطلاق فهى تتناول أشخاص المرؤسين وأعمالهم ، دون أن يكون هناك جزء من نشاط المرء بعيدا عن حدود تلك الرقابة . بعكس الوصاية التى تحمل طابعاً استثنائياً بحتاً ، يتناول جزء من أعمال الهيئات اللامركزية وبعض الإجراءات قبل المجالس أو أعضاء الهيئات اللامركزية وبعض الإجراءات قبل المجالس أو أعضائها ، طبقا للنصوص القانونية وفى حدودها . فإذا كانت السلطة الرئاسية تحمل معنى العموم ومفترضة بلا نص يقررها نظرا لطبيعة النظام المركزى وتسلسلة الهرمى فإن الوصاية على المحليات ذات طبيعة مقيدة ولا يمكن افتراضها بل يجب النص عليها وممارستها فى حدود النصوص التى تقررها وبالشروط والاوضاع التى يحددها النص .

كما أن الوسائل التى تستخدمها السلطة المركزية فى الرقابة الرئاسية تختلف عن تلك المستخدمة فى الوصاية الإدارية فالتنظيم المركزى لاجهزة الدولة يتطلب اعطاء الرئيس الحق فى توجية مرؤوسية ، وأعطائهم أوامر ملزمة قبل التصرف وأعطائهم كذلك السلطة فى تعديل قراراتهم بعد اصدارها ، وهذا بعكس التنظيم اللامركزى الذى يمنح الوحدات المحلية استقلالا فى مواجهة السلطة المركزية ، يتنافس مع سلطات التوجية والامر والتعديل وهو ما سوف ندرسه بالتفصيل عند دراسة الوصايا الإدارية .

---

(١) راجع بالتفصيل : التمييز بين الوصاية والرقابة الرئاسية فى القانون العام – د . محمد رمضان – المرجع السانق ص ٩٢ .

المطلب الثانى

أركان اللامركزية الإدارية

إن الحديث عن أركان اللامركزية الإدارية يتناول فى هذا المقام اللامركزية الإدارية الإقليمية أو الإدارة المحلية . أما عن تفصيلات دراسة اللامركزية الإدارية المصلحية فإن مجالها الطبيعى يكون ضمن دراسة طرق إدارة المرافق العامة ، وعلى ذلك فإننا نعرض لاركان الإدارة اللامركزية الإقليمية أو أركان الإدارة المحلية فيما يلى :

أولاً : وجود مصالح محلية متميزة :

إن الفكرة الأساسية والبدائية الطبيعية لقيام النظام اللامركزى هو الاعتراف بأنه إذا كان هناك ثمة حاجات عامة لأبناء الوطن جميعا من أدناه إلى أقصاه يجب أن تقوم بالوفاء بها الحكومة المركزية ، أن يترك أمر إشباعها لأبناء كل منطقة ، أى التقرير بوجود مصالح خاصة أو محلية بجوار المصالح العامة أو القومية .

فداخل حدود الدولة الواحدة يظهر نوعان من المصالح : أحدهما يفرض نفسه فى مكان من أجزاء الوطن ، والآخر لا يظهر إلا على مستوى جزء محدد من إقليم الدولة ولا يهم مباشرة إلا عدداً محدداً من الأشخاص ، وهو ما يسمى بالمصالح المحلية ، وهذة المصالح الخاصة هى التى تنشئ رابطة أو علاقة خاصة بين أعضاء الجامعات المحلية .

واذا كان تحديد ما يعتبر من المصالح القومية التى يترك أمر إدارتها للحكومة المركزية ، وما يعتبر من المصالح المحلية ، فيجب تركها للهيئات اللامركزية أمر نسبى يتأثر بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة وكل إقليم ، فإن الفقه يكاد يجمع على أن هناك

أنــواع معيــنة من المصالح لا يثور خلاف فى شأن طبيعتها القومية مثل مــرفق الدفــاع ، والعدالة والامن ، والتمثيل الخارجى ، اذ تتعارض هذه المرافق فى طبيعتها ومبدأ فصلها عن السلطة المركزية [١] .

والمســلم به أن تحديد المصالح المحلية الجديرة بأن يعهد بها إلى الهيــئات اللامركــزية المســتقلة ، لا يترك للهيئات المحلية ، ولا للإدارة المركزية وإنما يقوم به المشرع ، وأحيانا يتضمن الدستور نفسة توجيهات عامــة للمشــرع فــى هذا الخصوص وهذا وهذا ما جرت علية دساتيرنا السابقة على دستور سنة ١٩٧١ [٢] .

---

(١) يــرى الدكتور محمد عبد الله العربى : أن كل المرافق التى تمس الأمة فى كيانها الشــامل ، باعتــبارها كــتلة واحدة ، يجب أن تتولاها الحكومة المركزية . وكل المرافق التىيستلزم حسن إدارتها أن تسير فى كل أرجاء الدول تعلى وتيرة واحدة، يجــب بالمثل أن تناط بالدولة ، لأنه إذا كان فى توزيع العمل قوة فإن فى توحيدة وادماجه حيث يجب التوحيد والاندماج قوة أكبر . أما السلطات المحلية فيعهد الها بالمرافق التى يتوفر فيها أحد شروط ثلاثة هى :

أ ــ كونها تهم الأقاليم لانها تنصرف إلى شأن من شئونها الخاصة .

ب ــ أو كونهــا تستلزم فى ادارتها رقابة دقيقة دائمة لا يحتاج للحكومة المركزية للقيام بها.

جـــ ــ أو كونها من المرافق التى يضيرها توحيد النمض مصلحها تضيرة .

(انظــر : بحث د . محمد عبد الله العربى بعنوان " دور الإدارة المحلية والبلديات فــى تنمية المجمعات اقتصاديا واجتماعيا " مقدم فى المؤتمر العربى الرابع للعلوم الإداريــة المــنعقد فى بيروت فى المدة من ٢٣ - ٢٨ يناير ١٩٦٧ ومنشور فى مجلة العلوم الإدارية السنة التاسعة - العدد الاول - ابريل ١٩٦٧ ص ٤٣) .

(٢) فقد نصت المادة ١٢٣ من دستور سنة ١٩٢٣ على ما يلى :

" ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها ==

ويترتـــب علـــى تحديـــد اختصاص المجالس المحلية بقانون ، أن الإدارة الموكزية لا تستطيع أن تنقص منه ، فتحرم عن طريق قرارات تصـــدرها على الهيئات المحلية ممارثة اختصاص من تلك الاختصاصات ومـــن ناحية ثانية ليس للهيئات المحلية أن تخرج على دائرة الاختصاص

== واختصاصـــاتها وعلاقاتهـــا جـــبهات الحكومـــة تبينها القوانين ويراعى فى هذه القوانين المبادئ الاتية :

أولاً : ....

ثانـــياً : اختصاص هذه المجالس بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة ، وهذا مع عدم الإخلال بما يجب من اعتماد أعمالها فى الاحوال المبينة فى القوانين وعلـــى الوجة المقرر بها أما المادة ١٥٩ من دستور سنة ١٩٥٦ - وهى المقابلة للمـــادة الســـابقة فقد جاءت أكثر إيجازا وإيضاحا. حيث تقول " تختص المجالس الممـــثلة للوحـــدات الإدارية بكل ما يهم الوحدات التى تمثلها ، ولها أن تنشئ وأن تدير المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بدائرتها وذلك على الوجه المبين فى القانون " .

وتنص المادة ١٥١ من دستور ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ على أن "تختص الهيئات الممثلة للوحدات الإدارية بكل ما يهم الوحدات التى تمثلها، وتساهم فى تنفيذ الخطة العامة للدولة . ولها أن تنشئ وتدير المرافق والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية على الوجة المبين فى القانون.

أمـــا دستور ١٩٧١ فقد خرج على هذه القاعدة فلم ينص على الاسس العلمية التى تحكم اختصاص المجالس المحلية كما وردت فى الدساتير السابقة بل ترك كل ذلك للمشرع ، فقد نصت المادة ١٩٦٣ منه على أن : " يبين القانون طريقة تشكيل المجـــالس الشـــعبية المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية وضمانات أعضاءها وعلاقـــتها بمجلـــس الشعب والحكومة ودورها فى أعداد وتنفيذ خطة التنمية وفى الرقابة على أوجة النشاط المختلفة .

الذى حددة المشرع [1] .

ويتبع المشرع عادة أحد أسلوبين فى تحديد المصالح المحلية التى يجوز للهيئات الامركزية ممارستها هما :

الأسلوب الاول : الطريقة الإنجليزية :

فــيها يحــدد المشـــرع اختصاص الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر ، فلا يحق لها أن تمارس أى نشاط جديد إلا بتشريع مستقل ، كما أن كل هيئة لامركزية إقليمية لا تتمتع بذات الاختصاصات التى تتمتع بها غــيرها وإنما يكون لكل هيئة من الاختصاص بقدر ما سمحت به القوانين الخاصة .

الأسلوب الثانى : الطريقة الفرنسية :

وفــيها يحدد المشرع اختصاص الهيئات اللامركزية فى مجموعها طبقا لقاعدة عامة يتضح فيها نوع الأعمال التى يجوز للهيئات اللامركزية ممارستها ولا تستثنى من هذه الأعمال إلا ما يرد نص خاص باستثنائة ، وتلك هى الطريقة التى اتبعتها التشريعات المصرية المختلفة التى صدرت فــى هــذا الخصوص فقد نصت الفقرة الاولى من المادة الثانية من قانون الإدارة المحلــية الحــالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن " تتولى وحدات الحكــم المحلى إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها كما تتولى هذه الوحدات كل فى نطاق اختصاصها وفى حدود السياسة العامة والخطــة العامة للدولة مباشرة جميعالاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا ما يعتبر بقرار من رئيس الوزراء مرفقا قوميا .... "

(١) راجع : د . سليمان الطماوى - المرجع السابق ص ١٢٠ .

ثانـــياً : أن يعهـــد بالإشـــراف على هذه المصالح المحلية إلى هيئات منتخبة:

إن الجوهـــر الحقيقى لفكرة اللامركزية الإدارية ، أو النهائى لها ، هو ترك إدارة الشئون المحلية ، وإشباع الحاجات الخاصة بكل منطقة إلى هيـئة مخـتارة مـن أبـنائها ، مستقلة فى عملها عن الدولة ، وأن كانت خاضعة لإشرافها ورقابتها . فلا يكفى أن يعترف المشرع بأن ثمة مصالح محلـية متمـيزة علـى الـنحو السابق . وإنما يجب أن يشرف على هذه المصالح من يهمهم الامر بأنفسهم .

وقد لخص نابليون الثالث ذلك بقوله : " أنه بالإمكان أن نحكم على بعـد ولكن من المستحيل أن ندير إلا عن قرب " . فأبناء الإقليم هم أدرى الأشـخاص بمشـاكل الإقلـيم وهم أقدرهم على حل تلك المشاكل وإشباع حاجـات الإقلـيم الذى يعيشون فيه ، فلا يكفى أن تقوم السلطة المركزية بتعييـن عـددا من الأشخاص من الإقليم لإدارة المصالح المحلية ، وإنما يجب أن يتم انتخاب عدد منهم ممثلين لجميع أبناء الإقليم للقيام بهذه المهمة ومـن ثم فإن الانتخاب هو الطريقة الأساسية لتكوين المجالس المعبرة عن ارادة الشخص المعنوى العام الإقليمى ولقد جرى العمل فى مصر على هذا الأسـاس ونصـت المـادة ١٦٢ من دستور سنة ١٩٧١ على أن " تشكل المجـالس الشـعبية المحلية تدريجيا على المستوى الوحدات الإدارية عن طريق انتخاب المباشر على أن يكون نصف عدد الأعضاء للمجالس على الاقل من العمال والفلاحين ويكون اختيار رؤساء ووكلاء المجالس بطريقة النتخاب من بين الأعضاء " .

ويسـتفاد مـن هذا النص أنه قد استبعد نهائيا من تشكيل المجالس

المحلــية العناصـــر المعينة فكل أعضاء تلك المجالس حاليا يتم أختيارهم بالانتخاب الحر .

ولقد نصت كل من قوانين الإدارة المحلية ارقام ٥٢ لسنة ١٩٧٥ و ٤٣ لســـنة ١٩٧٩ المعدل بالقانونين أرقام ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، ٢٦ لسنة ١٩٨٢ علــى هذا المبدأ الدستوري وفى ظلها تم تشكيل المجالس المحلية علــى المستويات (المحافظات – المراكز – المدن – الأحياء – القرى) بطريقة الانتخاب المباشر .

ثالــثاً : رقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية (الوصاية الإدارية):

الركن الثالث والأخير للامركزية هو قيام رقابة وصائية من أجهزة الدولــة المركــزية علــى الوحدات المحلية وممثليها ، فاستقلال الهيئات اللامركــزية لــيس اســتقلالا مطلقا بل تمارسة الهيئات اللامركزية تحت إشــراف الإدارة اللامركــزية وهــذا ما يعرف بأسم الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية [1] .

فالمجـــالس المحلية تمارس اختصاصها فى نطاق السياسة العامة للدولة وهى ملزمة باحترام الخطط العامة التى تضعها السلطات المركزية إعمـــالاً لمبدأ " مركزية التخطيط ، ولامركزية التنفيذ " ولهذا فإن الوزراء المختصـــون لهم الحق فى متابعة المجالس المحلية لمعرفة مدى احترامها للخطــة العامة ، وهم مسئولون عن ذلك أمام البرلمان فى النظم البرلمانية وأمام رئيس الجمهورية فى النظم الرئاسية ، ولا يعفيهم من هذه المسؤلية

---

(١) راجـــع : د . محمد رمضان – رسالتة بعنوان " الوصاية على الهيئات المحلية " جامعة عين شمس ١٩٧٣ .

تدعيم باستقلال المجالس المحلية .

وللوصـــاية الإداريـــة (الــرقابة الإداريـــة) صور مختلفة تختلف باختلاف الدول وظروفها الاجتماعية والبيئية وأوضحها اثنتان : **الأولى :** **تلــك الــتى** أخذ بها النظام الانجليزى ، **والثانية : معمول بها فى النظام الفرنسى وأخذها** عنة نظامنا المصرى .

الرقابة فى النظام الإنجليزى :

فـــى النظام الإنجليزى تتمتع الهيئات المحلية بسلطات كاملة داخل دائرة اختصاصها ولا تخضع إلا لرقابة ضئيلة من الدولة يتولاها البرلمان والقضاء والحكومة .

فالبرلمان من الناحية القانونية حق تعديل النظم المحلية بأن يوسع من اختصاصات الهيئات المحلية بإضافة اختصاصات جديدة لها أو يضيق مـــن اختصاصاتها بأن ينتزع منها اختصاصاتها وينيط مباشرتها السلطة المركـــزية ، لكن من الناحية العملية نادراً ما يحدث ذلك ، إذ أن البرلمان الانجليزى يعمل دائما على الابقاء على استقلال الوحدات الإدارية المحلية واذا تدخل بتعديل اختصاصاتها فإن ذلك التدخل يكون غالباً من أجل زيادة وتدعيم تلك الاختصاصات دون الانتقاص منها .

وللقضـــاء كذلــك حـــق رقابة الهيئات اللامركزية ، ويتولى هذه الرقابة القضاء العادى نظرا لأن انجلترا لا تأخذ بنظام الازدواج القضائى مثل فرنسا ، فلا يوجد فى انجلترا قضاء إدارى مستقل ومن ثم فإن القضاء العـــادى هـــو الذى يقوم بمراقبة الهيئات المحلية فى مباشرة أعمالها . أما الحكومة فلها رقابة ضئيلة على الهيئات المحلية وتقتصر تلك الرقابة على الأمور الآتية :

أ - إذا خالفت الهيئات المحلية القوانين التى تحكم اختصاصها يكون للحكومة المركزية الحق فى الالتجاء إلى القضاء لإجبار تلك الهيئات على احترام القانون إذا لم تشأ أن تحترمة اختيارا .

ب- للحكومة المركزية الحق فى التفتيش على أعمال الهيئات المحلية وإسداء النصيحة لها . وتقديم تقارير سنوية عن أعمالها ويتوقف على تلك التقارير مبلغ المكافآت التى يقررها البرلمان لهذه الهيئات لتعيينها على أداء واجباتها .

جـ - أصدار اللوائح لتنظيم بعض المسائل المتعلقة بالهيئات المحلية فى حالة ما إذا صرح البرلمان للحكومة المركزية بذلك .

د - فى بعض الحالات الاستثنائية يكون للكومة المركزية إشراف ورقابة أشد على الهيئات المحلية . وذلك فيما يتعلق بإصدار الهيئات المحلية للوائح المحلية أو التصرف فى الأملاك البلدية وفى موضوع مساكن العمال والقروض والحسابات الختامية .

الرقابة فى النظام الفرنسى :

والنظام الفرنسى هو النظام الذى اخذت عنة مصر ، وتخضع فيه الهيئات اللامركزية فى ممارسة اختصاصها لرقابة المشرع والقضاء والحكومة المركزية - كما هو الحال فى النظام الأوسع نطاقا من مثيلتها فى النظام الانجليزى - وتجرى هذه الرقابة فى مجالين الرقابة على الهيئات اللامركزية نفسها ، والرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية .

(أ) الرقابة على الهيئات اللامركزية ذاتها :

وتخلص الرقابة على الهيئات اللامركزية ذاتها فى : حق الحكومة فى تعيين بعض أعضاء الهيئة المحلية اللامركزية على الرغم من

استقلالها وحقها في ايقاف وعزل أعضاء الهيئة سواء منهم المعينون أو المنتخبون وحقها في وقف وحل المجالس المنتخبة .

(ب) الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية :

أن الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية تتناول الأعمال في ذاتها سواء كانت إيجابية أو سلبية ، كما تتناول الرقابة أيضا إجراءات تنفيذ تلك الأعمال .

فكثير من الأعمال الإيجابية للهيئات اللامركزية يخضع لإذن سابق من السلطة المركزية أو تصديق لاحق منها ، وأحيانا يكون للسلطة المركزية أن توقف أو تبطل القرارات الصادرة من الهيئات اللامركزية .

كما أنه إذا امتنعت الهيئات اللامركزية عن القيام بعمل يوجب عليها القانون القيام به – الأعمال السلبية – فإن للسلطة المركزية في بعض الحالات أن تحل محل الهيئة اللامركزية في القيام بذلك العمل .

وأخيرا فإن للسلطة المركزية دورا هاما فيما يتعلق بتنفيذ قرارات الهيئات اللامركزية ، ذلك أن تنفيذ تلك القرارات كثيرا ما يحتاج إلى تدخل الإدارة المركزية واتخاذ عمل ايجابي من جانبها كنزع ملكية عقار مثلا .

حدود الوصاية الإدارية [1] :

إذا كانت الوصاية الإدارية أحد أركان اللامركزية الإدارية فإنها لابد أن تكون بالقدر المناسب الذى لا يطغى على باقي أركان اللامركزية الإدارية والذى يتمثل أهمها في استقلال الهيئات المحلية حين قيامها بمباشرة المصالح المحلية ، وعلى ذلك فإن الوصاية الإدارية لها حدود

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع : د . محمد رمضان – المرجع السابق – ص ١٠٢ . حيث تحدث عن العوامل التى تؤثر في مدى الوصاية الإدارية .

يجب ألا تتخطاها فهى أبعد ما تكون عن السلطة الرئاسية التى يمارسها الرؤساء على مرؤسيهم فى النظام المركزى ، وتبدو مظاهر استقلال الهيئات اللامركزية فى مباشرة اختصاصاتها على الرغم من أن إشراف ورقابة الهيئات المركزية عليها فيما يلى :

(أ) أن الهيئات اللامركزية هى التى تقوم بالعمل بداءة فليس للسلطات المركزية – بحسب الأصل – أن تحل محل الهيئات اللامركزية فى اتخاذ قرار معين أو أن تجبرها على ذلك إذا هى رفضت ، فاستقلال الهيئات اللامركزية يحتم أن يكون التصرف نابعا وصادرا أساسا من الهيئة اللامركزية ثم يأتى بعد ذلك دور السلطات المركزية فى الإشراف والرقابة.

(ب) فى الحالات التى يخضع فيها عمل الهيئات اللامركزية لرقابة السلطات المركزية ، ليس لهذه الاخيرة إلا أن توافق على عمل الهيئات اللامركزية أو ترفضه أو تأذن به دون أن تتعدى ذلك إلى تعديلة أو استبدال غيره به .

(جـ) إذا أذنت السلطة المركزية للهيئة المحلية باتخاذ قرار معين أو تصدقت على قرار صادر من تلك الهيئة فإن ذلك الاذن أو التصديق لا يقيد الهيئة المحلية فى الرجوع عن ذلك القرار إذا رأت أن فى العدول عنة تحقيق للمصلحة العامة .

(د) أن إذن السلطة المركزية أو تصديقها على قرار صدر من الهيئة اللامركزية لا يعفى تلك الهيئة الاخيرة من مسؤلية ما يترتب على ذلك القرار من نتائج ، فالهيئات اللامركزية تكون مسئولة مسئولية كاملة عن أعمالها حتى ولو كانت تلك الأعمال مسبقة بإذن من السلطة المركزية أو مصدق عليها منها .

كيفة ممارسة الوصاية الإدارية (الرقابة الإدارية) :

إذا كانــت الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية منوطة – بحسب الأصــل – للسلطات المركزية فى العاصمة ، إلا أن تلك الرقابة يمكن أن يمارسها قدر منها ممثلى السلطة المركزية فى الأقاليم .

كمــا تمــارس الهيــئات اللامركــزية وصاية إدارية على هيئات لامركــزية أخــرى أقــل أهمية ، كأن يعهد إلى مجلس المحافظة ببعض مظاهــر الــرقابة الإداريــة على أعمال مجالس وحدات الإدارة المحلية الاخرى فى نطاق المحافظة .

وقد سلك المشرع المصرى هذا المسلك فى قانون الإدارة المحلية رقــم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ (المادة ١٩) كما سلكة كذلك فى القانون الحالى رقــم ٤٣ لســنة ١٩٧٩ حيــث نصــت المادة ١٣ منه على أن " يختص المجــالس الشــعبى المحلــى للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الاخــرى فــى نطــاق المحافظــة وطبقا للقواعد المقررة فى هذا القانون ولائحتة التنفيذية بما ياتى :

أ – الإشراف والرقابة على أعمال ونشاط هذه المجالس .

ب – التصــديق أو الاعــتراض علــى القــرارات التى تصدر من هذه المجالس فى الحدود التى تقررها اللائحة التنفيذية .

جـ – الموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية فى نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها .

ويــبلغ رئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة قرار المجلس فى هذه المجالات إلى المحافظ خلال سبعة ايام من تاريخ صدورها .

المطلب الثالث

مزايا وعيوب اللامركزية الإدارية

للامركـــزية الإداريـــة مـــزايا عديدة ، كما أن لها بعض العيوب وسوف نجمل فيما يلى من مزايا وعيوب اللامركزية الإدارية .

أولاً : مزايا اللامركزية الإدارية :

للامركـــزية الإداريـــة مزايا عديدة سواء من النواحى السياسية أو الإدارية أو فى مجال تنمية المجتمعات ويمكن أجمال تلك المزايا فيما يلى:

١- تنمـــية وتعمـــيق المفاهـــيم الديمقراطية داخل المجتمع ، فقد ارتبطت اللامركزية من ناحية النظرية ، والتاريخية بالفكرة الديمقراطية وذلـــك لأن الحرية إذا كانت تأخذ على الصعيد السياسى شكل الديمقراطية والحكومـــة البرلمانية فأنها على الصعيد الإدارى تأخذ شكل اللامركزية . ويقـــول العمـــيد فـــيدل فى هذا الشأن أن وجود الديمقراطية فى أى دولة مرهون بوجود إدارة محلية [١] .

٢- تدريـــب المواطنيـــن على الاهتمام بالمسائل العامة وربطهم بصـــفة مســـتمرة بالجهاز الحاكم ، وقد عبر عن ذلك " هارلود لاسكى " بقوله: أننا نقدر أن نجعل الفرد العادى المتوسط يدرك حقوق مواطنيه بأية صـــورة إبداعية إذا كان ما يربطة بالحكومة لا يخرج عن التصويت مرة كـــل أربـــع أو خمـــس سنوات فى انتخابات قومية . أن صلتها به يجب إبـــرازها بصورة أقوى .. إذ كلما ركن المواطنون إلى الركود والتخاذل ، رجـــع انتشـــار الفساد والامتيازات الضارة فى الدولة . فالحكومة المحلية

---

(١) راجع : فيدل - المرجع السابق - ص ٧٤ .

مدرسة ، ولا سبيل سواها للربط برباط وثيق بين جمهور المواطنين ، وبين الأشخاص المسئولين عن إصدار القرارات .

٣- التقليل من أعباء السلطة المركزية وإتاحة الفرصة لها لتوجيه كل أمكانياتها وعنايتها إلى المسائل القومية الهامة .

٤- مراعاة ظروف كل منطقة حيث يقوم أبناء المنطقة أنفسهم بواسطة ممثلين بأداء الحدمات التى تحتاجها المنطقة فأبناء الإقليم الواحد أقدر على تعرف حاجات ذلك الإقليم ووسائل إشباع تلك الحاجات من غيرهم .

٥- كفالة حسن سير المرافق العامة المحلية . فإدارة هذه المرافق عن طريق الهيئات المحلية من شأنه تجنب الابطاء والتعقيد الناشئين عن تدخل السلطة المركزية .

٦- يتيح النظام اللامركزى تجربة نظم إدارية واقتصادية مختلفة على مستوى ضيق ومحدود لبحث نتائجها .

٧- أن اللامركزية الإدارية لها دور كبير فى تنمية المجتمعات فالنظام اللامركزى يؤدى إلى مساهمة الجماهير فى تنفيذ البرامج على المستوى المحلى ، وهذا من شأنه أن يؤدى فوائد عديدة . فالجماهير تدرك أهمية الاقتراحات التى تقدمها الحكومة مما يسهل عليهم فهم الأفكار الجديدة حول أسلوب استعمال الخدمات وبذل الجهود والتضحيات الازمة للمساهمة فى البرنامج الموضوع لادخال تعديلات على طرق حياتهم إذا تطلبت المشاريع ذلك مما يتيح استقرار هذه المشارع ودوامها.

ثانياً : عيوب اللامركزية الإدارية :

وإذا كان للمركزية الإدارية تلك المميزات فى المجال السياسى

والإدارى ومجالات التنمية فإنها لا تخلو من خصوم يأخذون عليها بعض العيوب ومن ذلك :

١- أنهـا تمـس الواحدة الإدارية للدولة ، نظرا لتوزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات الإدارية المركزية فى العاصمة والهيئات اللامركزية فى الإقليم .

٢- أن الهيـئات اللامركزية أقل خبرة وأكثر إسرافا من السلطة المركزية .

٣- أن تـنافس الهيـئات المحلية المتماثلة قد يخلق مجالا للتنابذ بينهما .

٤- أن اللامركزية الإدارية قد تؤدى بالأفراد إلى تفضيل المصالح المحلية على المصلحة القومية .

ونحن نرى أن هذه الانتقادت فى واقع الامر مغإلى فيها وهى لا تحقـق ألا إذا أسـرفت الدولـة فى النظام اللامركزى دون مراعاة نضج أفردها ومدى قدرتهم على القيام بالأعمال الموكولة اليهم . فلابد أن تكون الاختصاصـات المنوطة بالهيئات المحلية متناسبة مع قدرات أفراد الأقاليم فـى ممارسـة تلك الاختصاصات على الوجة الاكمل . والا أصبح الآمر مجـرد تفتيت للسلطة الإدارية فى الدولة يعود عليها بالضرر قبل أن يعود علـيها بالـنفع والازدهار وبصفة عامة فإنه لا محل لخشية انتشار النظم المحلية ، خاصة وأن اللامركزية الإدارية لا تقوم ألا مستندة مركزية إلى مركـزية إدارية وتحت رقابة الحكومة المركزية التى من واجبها - وهى صـاحبة الخبرة الفنية والإدارية - أن تعاون الهيئات اللامركزية فى أداء وظيفتها .

الفصل الثالث

تفويض السلطة والحلول فيها

لا ريب أن السلطات التى يقررها القانون للهيئات الإدارية لا تعتبر حقا لهذه الهيئات ، تتصرف فيها بمحض إرادتها ، ولكنها تعتبر بمثابة وظيفة يعهد بها إلى هذه الهيئات للقيام ومباشرتها بنفسها .

وبناء عليه ، فإن السلطات العامة يجب أن تباشر الاختصاصات المقررة لها بنفسها ، وإلا كان تصرفها عملا مخالفا لأحكام القانون .

وهذه القاعدة لا تقتصر على سلطة دون أخرى ، وإنما تشمل السلطات العامة جميعا . فالسلطة التشريعية والسلطة الإدارية والسلطة القضائية يجب عليها أن تباشر مهامها بذاتها ولا يجوز لها تفويض هذه الاختصاصات إلى سلطة أخرى فيما يكون مقررالها من سلطات .

ولكن توجد رغم ذلك ، ضرورات ملحة - ولا سيما فى الوقت الحاضر الذى ازدادت فيه وظائف الدولة - تبرر ضرورة التفويض ، سواء فى المجال التشريعى أو الإدارى .

ولما كان يهمنا فى هذا المؤلف أن ندرس فقط التفويض فى مجال السلطة الإدارية فسوف نقتصر دراستنا على التفويض الإدارى .

تعريف تفويض السلطة :

يقصد بالتفويض أن يعهد الرئيس الإدارى بممارسة بعض اختصاصاتة إلى معاونيه المباشرين بناء على نص قانون يجيز له ذلك[1] .

---

(١) تجيز القوانين أحيانا التفويض لغير المرؤسين ، من ذلك ما قضت به المادة (٢٧) من قانون نظام الحكم المحلى المصرى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ من أنه : ==

فالسلطة الإدارية فى النظامين المركزى واللامركزى قد تتركز فى يد شخص أو هيئة ، وقد توزع بين سلطات متعددة . ولكن الغالب أن يجمع النظام الإدارى بين مختلف هذه الصور . فالسلطة الإدارية فى نطاق الجهاز الإدارى تتركز عادة فى يد رئيسها ، وأن معاونية المباشرين لا يستمدون اختصاصاتهم من القانون ، بل بمقتضى تفويضات من ذلك الرئيس .

شروط التفوض الصحيح :

يشترط فى التفويض عدة شروط لكى يكون صحيحا أى مطابقا للقانون وتلك الشروط هى :

أولاً : يجب أن يكون التفويض جزئيا منصبا على مسائل معينة :

إن الأصل العام هو أن الاختصاص شخصى يباشر الرئيس بنفسه، ولكن المشرع يجيز فى بعض الحالات التفويض فى مسائل معينة لدواعى واعتبارات تقتضيها ضرورات عملية .

ومن أجل هذا فإنه يكون التفويض جزئيا لا ينصب على كافة اختصاصات المفوض وإنما على جانب محدد منها ، لا يتضمن عادة اتخاذ القرارات الكبرى التى يحتفظ الرئيس لنفسه بسلطة البت فيها .

فلا يجوز للمفوِّض أن يفوض كافة سلطاته إلى غيره ، لأن ذلك يعد بمثابة تنازل عن الوظيفة وهو غير جائز قانونا .

ومن الجدير بالذكر أنه أياً كان القدر من الاختصاص الذى يتناوله التفويض ، فإن التفويض بطبيعتة يحسب أن يتضمن بالنسبة للمفوَّض إليه

== " يجوز لكل وزير ممن لم تنتقل اختصاصات وزارتهم إلى الوحدات المحلية أن يفوض المحافظ فى بعض اختصاصاته " .

قسطا حقيقيا من حرية الاختيار أو السلطة التقديرية ، وإلا كان التفويض صوريا عديم الجدوى لا يتفق والهدف الذى تقرر من أجله .

ثانياً : تفويض السلطة أو الاختصاص لا يجوز إلا بنص قانونى :

إن تفويض الاختصاص لا يمكن أن يتم إلا إذا أجازه المشرع صراحة وفى الحدود التى يسمح بها المشرع . فإذا خرج التفويض عن الحدود التشريعية المرسومة كان باطلا وبطل بالتالى ما ترتب عليه من تصرفات . ومن الملاحظ أن المشرع حين نظم قواعد التفويض فإنه يسلك عادة أحد طريقتين :

١- أن يرد حكم التفويض فى تشريعات جزئية بمناسبة تنظيم اختصاص معين .

ومثال ذلك المادة (٣١) من قانون الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والتى تنص على أنه " للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته واختصاصاتة إلى مساعدية أو إلى سكرتير عام المحافظة أو إلى السكرتير العام المساعد أو إلى رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات المحلية الأخرى .

٢- أن يصدر قانون خاص بتنظيم أحكام تفويض السلطة فى قطاع من القطاعات . وأول قانون عام يصدر فى هذا الخصوص ، هو القانون رقم ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ الذى جل القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ فى شأن التفويض فى الاختصاصات .

تفويض السلطة والأنظمة المشابهة :

يجب عدم الخلط بين نظام تفويض السلطة وغيرة من الأنظمة التى قد تقترب منه أو تتشابة معة . فتفويض السلطة يختلف عن كل من تفويض التوقيع ، والحلول فى الاختصاص ، والإنابة فى الاختصاص على

النحو التالى :

أولا : تفويض السلطة وتفويض التوقيع :

يميز الفقة الفرنسى بين تفويض السلطة أو الاختصاص ، وبين تفويض التوقيع ويترتب على هذه التفرقة نتائج متعددة :

- فتفويض السلطة يؤدى إلى نقل الاختصاص وحرمان صاحبه الأصيل منه خلال فترة التفويض ، بينما لا يحرم من فوض بالتوقيع من ممارسة اختصاصة رغم التفويض .

- وتفويض السلطة يوجه إلى الموظف بصفته لا بشخصه، فى حين أن تفويض التوقيع يدخله الاعتبار الشخص بحيث ينتهى إذا تغير أحد طرفية .

- وفى تفويض السلطة ترتبط قوة القرارات الصادرة بناء على التفويض بدرجة المفوض إليه ، بينما فى تفويض التوقيع تكون لهذه القرارات قوة القرارات الصادرة من صاحب الختصاص الأصيل .

ثانياً : تفويض السلطة والحلول فيها :

يختلف تفويض السلطة أو الاختصاص كذلك عن الحلول فى الاختصاص وهو قيام من يحددة القانون – بحكم وظيفتة – بممارسة كافى اختصاصات أحد المتخصصين فى حالة غيابة عن العمل لمرضى أو لغيرة [1] . وتتركز أوجة الخلاف بين تفويض السلطة والحلول فى

---

(١) تنص المادة ٥٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أنه: " فى حالة غياب أحد شاغلى الوظائف العليا يقوم نائبه بأعباء وظيفته ، فإذا لم يكن له نائب جاز للسلطة المختصة إنابة من يقوم بعملة ، على أن يكون شاغلا لوظيفته من درجة معادلة أو من الدرجة الأدنى مباشرة " .

الاختصاص فيما يلى :

– التفويض عمل إدارى يقوم به المفوض ، أما الحلول فى الاختصاص فيتم بحكم القانون .

– التفويض ينص على بعض اختصاصات المفوض ، أما الحلول فى الاختصاص فيقع عليها جميعا .

– وفى تفويض السلطة ترتبط قوة القرارات الصادرة بناء عليه بدرجة المفوض إليه ، أما فى الحلول فى الاختصاص ، فتكون للقرارات الصادرة بناء علية نفس قوة القرارات الصادرة من صاحب الاختصاص الأصيل .

ثالثا : تفويض السلطة والإنابة فى الاختصاص :

الإنابة فى الاختصاص هى أن يعهد الرئيس الإدارى إلى أحد مرؤوسيه باختصاصات مرؤوس آخر غائب لا يوجد من يحل محله بحكم القانون .

ويختلف تفويض السلطة عن الإنابة فى الاختصاص فى المسائل الآتية :

– التفويض يكون فى بعض الاختصاصات ، أما الإنابة فتستغرقها جميعا .

– فى التفويض يعهد الرئيس الإدارى ببعض اختصاصاته هو إلى أحد مرؤوسيه ، أما الإنابة فإنه يعهد باختصاصات أحد مرؤوسيه إلى مرؤوس أخر [١] .

---

(١) وتختلف الإنابة فى الاختصاص عن الحلول فى الاختصاص فى أن الإنابة تتم بقرار إرادى من السلطة المختلفة ، أما الحلول فيكون بحكم القانون .

المسئولية فى التفويض :

من القواعد المسلم بها أن السلطة ترتبط بالمسئولية وجودا وعدما ، فتوجد إحداهما حيث توجد الاخرى . كما ترتبط بها من حيث الكم أو المقدار ، فمقدار إحداهما يتساوى مع مقدار الأخرى . ويقصد بالسلطة المقدرة القانونية على اتخاذ أعمال معينة . اما المسئولية فيراد بها الالتزام بأداء الواجب طبقا للقانون وإلا حق العقاب .

والتفويض لا يتضمن تنازلا عن السلطة وإنما مجرد اشتراك فيها مع الرقابة والتوجية . لذلك يجب على الرئيس الإدارى أن يجرى مراجعة دورية لنشاط المفوض اليهم حتى يتأكد من سلامة أعمالهم ونجاحهم فى القيام بالمهام الموكولة اليهم . فالتفويض لا يعفى الرئيس من المسئولية عن الأعمال المفوض فيها ، وإلا جاز له التهرب من بعض مسئولياته عن طريق تفويض جانب من اختصاصاته . وإذا كان المفوض يحرم من ممارسة الاختصاصات التى فوض فيها خلال التفويض - توحيدا للاتجاه ومنعا للتضارب فى ممارسة هذه الاختصاصات - فإن له فى جميع الأحوال أن يلغى التفويض فيسترد سلطاته ويزاول كافة اختصاصاته بنفسه، كما أن له أن يعدل تفويضه فيرد ، إلى الوضع الذى يروق له . وبالإضافة إلى ذلك فإن المفوض مسئول عن حسن اختيار المفوض إليه وتدريبه على القيام بالأعباء المعهود بها إليه بحيث يكون هناك تناسب بين الاختصاصات المفوض فيها وبين كفاءة المفوض إليه .

غير أن المفوض إليه يُسأل هو الآخر عن سلامة تصرفاته المتصلة بالمسائل المفوض فيها ، لأن ما حصل عليه من سلطة بالتفويض لابد وأن يقابله من المسئولية ما يماثل قدرة . ومعنى ذلك أن التفويض ينطوى فى حقيقة الأمر على مسئولية مزدوجة تقع على عاتق كل من المفوض والمفوض إليه بالنسبة للأعمال المفوض فيها .

الباب الثانى

تنظيم السلطة الإدارية

فى جمهورية مصر العربية

تمهيد وتقسيم :

يرتبط موضوع التنظيم الإدارى فى كل الدول بأوضاعها السياسية والاجتماعــية. ومن ثم فإنه لا يمكن التحدث عن التنظيم الإدارى لدينا من غــير الإشــارة إلى الأوضاع السياسية التى مرت بها مصر . ومصر قد منيــت فــى فجر نهضتها الحديثة بنكبة الاحتلال، التى لم تقضى على ما وصــلنا إلــيه فــى الماضى فحسب ، بل عطلت تقدمنا وسيرنا فى ركب الحضــارة. وكــان من نتيجة ذلك أن صرف الشعب نظره عن كل هدف سوى الاستقلال وطرد المستعمر [١] .

ولقد حاول المستعمر أن يثبت أن الشعب المصرى غير أهل للحكم الديمقراطى فكان أول أعماله فى مصر أن قضى على دستور سنة ١٨٨٢ وحاول أن يشغلهم عن ذلك الدستور بالقانون النظامى الذى صدر فى أول مــايو ســنة ١٨٨٣ والذى أنشأ مجالس المديريات لأول مرة فى مصر لا بصفتها هيئات لامركزية مستقلة بل كفروع للإدارة المركزية [٢] .

وبصفة عامة فقد كان نظام الإدارة فى مصر قبل عام ١٩٢٣ يقوم علــى أســاس المركزية الإدارية فى صورتها المكثفة ، بمعنى أن الحاكم الفرد فى العاصمة كان يتولى كافة مقاليد الحكم والإدارة .

وبصــدور دســتور ســنة ١٩٢٣ أصــبح النظام السياسى للدولة المصــرية يقــوم علــى قاعــدة النظام الملكى البرلمانى تلك القاعدة التى

---

(١) راجع : الدكتور سليمان الطماوى : " مبادئ القانون الدستورى " ، الطبعة الأولى ١٩٦٠ ، ص ٢٧ .

(٢) راجــع : الدكتور عبد الفتاح حسن ، بحثه بعنوان " ترتيب الإدارة العامة والرقابة علــى أعمالهــا فى مصر خلال الفترة من ١٧٩٨ ــ ١٨٨٥ " ، منشور فى مجلة العلوم الإدارية السنة الرابعة عشر ، العدد الأول والثانى .

ترتكــز على مبدأ أن الملك يسود ولا يحكم " أى أنه يمارس سلطاته سواء باعتــباره رئيس للدولة أو باعتباره رئيس للسلطة التنفيذية بواسطة مجلس الوزراء .

وبالرغم من أن دستور ١٩٢٣ كان دستوراً برلمانياً أى أن الملك لا يستطيع مباشرة سلطاته إلا بواسطة وزراءه إلا أن الدستور احتفظ للملك بسلطات كثيرة كان يمارسها بمفرده بواسطة أوامر ملكية مثل تعيين بعض الموظفيــن وعزلهم من مناصبهم ، وقيادة الجيش ، وحق العفو وحق منح الرتب والنياشين .

أمـــا اختصاصات الملك التى كان يمارسها بواسطة وزراءه فهى الاختصاصـــات الــتى كانــت تــتعلق بترتيب المصالح العامة ، وتعيين الموظفيــن وعــزلهم وإصدار اللوائح، وإعلان الأحكام العرفية ، وإعلان الحرب وعقد المعاهدات الدولية .

ولقد استمر الحال على ذلك حتى قيام ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ولمـــا كانت تلك الثورة جمهورية الغاية واشتراكية الصبغة وكان دستور ســنة ١٩٢٣ ملكى ورأسمالى النزعة) . فقد كان من الطبيعى أن يعتبر دستور ١٩٢٣ منهارا منذ بدايتها، وإن كان هذا السقوط لم يعلن رسمياً إلا فــى ١٠ ديســمبر سنة ١٩٥٢ ولكن هذا الإعلان كان ذات أثر رجعى . ورغبة فى ألا تعيش البلاد فى حالة فراغ دستورى فقد أصدر قادة الثورة فــى ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ دستوراً مؤقتاً للعمل به حتى إعلان الدستور الجديد .

وفــى عــام ١٩٥٦ صــدر دستور جمهورية مصر العربية أخذا بالــنظام الجمهورى كنظام للحكم أما فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية فقد مزج بيــن النظاميــن الرئاسى والبرلمــانى، مع ترجيح النظام الرئاسى . فهو

رئاسـى النزعة فيما يتعلق بتنظيم السلطة التنفيذية وفى مدى هيمنة رئيس الجمهوريـة علـى الوزراء ، ولكنه برلمانى الصبغة فى خصوص تنظيم العلاقـة بيـن السـلطتين التنفـيذية والتشـريعية ، ولقد أدى هذا الاتجاه الدسـتورى إلى تغيير جوهرى فيما يتعلق بالاختصاصات الإدارية لرئيس الدولة .

ولـم يـدوم دستور ١٩٥٦ طويلاً فقد ترتب على قيام الوحدة بين مصـر وسـوريا سـنة ١٩٥٨ إعلان دستور مؤقت للجمهورية العربية المتحدة أخذاً فى مضمونه ما كان مقرراً فى دستور ١٩٥٦ إلا أن ظروف الوحـدة اقتضـت نشأة بعض الأحكام فى تنظيم أداة الحكم والإدارة منها أحقية رئيس الجمهورية ـــ لأول مرة فى تعيين نائب له أو أكثر وإعفائهم مـن مناصـبهم ، كذلـك لم ينص الدستور على مجلس الوزراء والهيئة المكـون منها ، وإنما استبدل به مجلس تنفيذى بكل إقليم يتم تعيينه بقرار مـن رئـيس الجمهورية ويختص بدراسة الموضوعات التى تتعلق بتنفيذ السياسة العامة للإقليم .

وفـى ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ صدر دستور مؤقت للعمل به حيث عـاد هذا الدستور مرة أخرى إلى النظام البرلمانى إلى حد كبير، بعد أن كـان دسـتور ١٩٥٦ قد طبق النظام الرئاسى فى مصر لأول مرة . وقد حـدد دستور ١٩٦٤ اختصاصات رئيس الجمهورية بصورة أكثر دقة من دستور ١٩٥٦ ، حيث فرق فى تلك الاختصاصات بين الأعمال الحكومية والأعمـال الإداريـة ، وجعـل رئيس الجمهورية مختصاً بصفة أصلية بالأعمال الحكومية ، أما الأعمال الإدارية فاختصاصه فيها ضيق ويباشره عن طريق الوزراء . فبالنسبة للأعمال الحكومية يختص رئيس الجمهورية ـــ بصـريح نص الدسـتور ـــ بوضع السياسة العامة للدولة ، واقتراح

القوانيـــن ، والاعـــتراض عليها ، وإعلان الحرب ، وإبرام المعاهدات ، وإعــلان حالـــة الطوارئ واستفتاء الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بالمصـــالح العامـــة للبلاد ودعوة مجلس الأمة للانعقاد وفض دورته وحل المجلـــس أمـــا بالنســبة للأعمـــال الإداريـــة فـــإن اختصاصات رئيس الجمهوريـــة فيها ضئيلة وهو لا يمارسها بداءة بل بواسطة الحكومة حيث تتولى الحكومة إعداد القرارات ثم تقوم بعرضها عليه لإصدارها ، وتتعلق تلـــك الأعمـــال بترتيـــب المصالح العامة وإصدار لوائح الضبط واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وتعيين وعزل الموظفين .

وفـــى ١١ ســبتمبر ســنة ١٩٧١ صدر دستور جمهورية مصر العربـــية حيـــث تميز فى مجال ترتيبه للسلطة التنفيذية بميزتين أولهما أنه جعل من رئيس الجمهورية السلطة العليـــا فى الدولة فنص على أن رئيس الجمهوريـــة يسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية ويرعى الحدود بين الســلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى ، وفى سبيل تحقيق ذلك نـــص الدســـتور علـــى أنه لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنـــية أو ســـلامة الوطـــن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدســـتورى أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بياناً إلى الشعب ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً مـــن اتخاذهـــا. أما الميزة الثانية فهى أن الاختصاصات الإدارية لرئيس الجمهوريـــة لا يمارســـها بمفـــرده وإنمـــا تشاركه فيها الحكومة (مجلس الوزراء) .

وســـوف نتناول فى هذا الباب تنظيم الإدارة المركزية فى مصر ، أمـــا تنظيم الإدارة اللامركزية فى مصر فسوف نتناولها فى دراسة خاصة

نبحث فيها نظم الإدارة المحلية بصفة عامة وفى جمهورية مصر العربية بصفة خاصة .

ولما كانت الإدارية المركزية فى مصر تمارس سلطاتها من موقعين الأول فى العاصمة ، وتتم ممارسة هذه السلطات فيها بواسطة رئيس الجمهورية ونوابه والمجالس القومية المتخصصة باعتبارها تابعة لرئيس الجمهورية ومعاونة له فى رسم السياسة العامة للدولة فى جميع مجالات النشاط القومى .. ، وكذا الحكومة بتشكيلاتها المختلفة من مجلس الوزراء ، ورئيس مجلس الوزراء ، والوزراء ، والأجهزة المعاونة للحكومة فى عملها كالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والنيابة الإدارية والرقابة الإدارية .

أما الموقع الثانى للسلطة التنفيذية فتتم بممارسة اختصاصات السلطة التنفيذية فيه فى الأقاليم عن طريق المحافظون ومديرو الأمن ومأمورو المراكز والأقسام والعمد والمشايخ .

ومن أجل هذا فإننا سوف نقسم دراستنا لموضوع الإدارة المركزية فى جمهورية مصر العربية إلى ثلاثة فصول نتناول فى الأول : تنظيم الإدارة المركزية فى العاصمة ، وفى الثانى : تنظيم الإدارة المركزية فى الأقاليم ، أما الثالث سيتناول : تنظيم الإدارة اللامركزية فى جمهورية مصر العربية .

الفصل الأول

تنظيم الإدارة المركزية في جمهورية مصر العربية في العاصمة

تمهيد وتقسيم :

لقد أشار دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة ١٩٧١ إلى السلطة التنفيذية وذلك فى الفصل الثالث من الباب الخامس ، المخصص لنظام الحكم، وانقسم هذا الفصل إلى أربعة فروع خصص الفرع الأول منها لرئيس الجمهورية والفرع الثانى للحكومة والفرع الثالث للإدارة المحلية أما الفرع الرابع والأخير فقد خصص للمجالس القومية المتخصصة.

ويستفاد مما سبق أن السلطة التنفيذية فى الدستور تشمل رئيس الجمهورية ، والحكومة ، والإدارة المحلية ، وتجاوزاً المجالس القومية المتخصصة إذ أنها فى حقيقة الأمر تعتبر مجالس استشارية وليست سلطة حكم أو إدارة . فقد نصت المادة (١٦٤) من الدستور على أن " تنشأ مجالس متخصصة على المستوى القومى تعاون فى رسم السياسة العامة للدولة فى جميع مجالات النشاط القومى ، وتكون هذه المجالس تابعة لرئيس الجمهورية ويحدد تشكيل كل منها واختصاصاته قرار من رئيس الجمهورية " .

ولما كانت دراستنا فى هذا الفصل تتعلق بتنظيم الإدارة المركزية فحسب فإننا سوف نقسم دراستنا فيه إلى مبحثين ، نتناول فى المبحث الأول رئاسة الجمهورية وتشمل رئيس الجمهورية ونواب الرئيس ،

والمبحث الثانى وتناول فيه دراسة الحكومة وأعضائها وهى تشمل ، مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء ، ونواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء.

وعلى ذلك سوف نقسم هذا الفصل على النحو التالى :

المبحث الأول : رئاسة الجمهورية .

المطلب الأول : رئيس الجمهورية .

المطلب الثانى : نواب رئيس الجمهورية .

المبحث الثانى : الحكومة .

المطلب الأول : مجلس الوزراء .

المطلب الثانى : رئيس مجلس الوزراء .

المطلب الثالث : نواب رئيس مجلس الوزراء .

المطلب الرابع : الوزراء .

المبحث الأول

رئاسة الجمهورية

المطلب الأول

رئيس الجمهورية

لمـا كان دستور ١٩٧١ شأنه فى ذلك شأن دستور ١٩٦٤ قد عاد إلى الأسس البرلمانية فى الحكم، إلا أن آثار النظام الرئاسى ما تزال تترك بصماتها فى التنظيم الجديد فرئيس الجمهورية يمارس الاختصاصات التى تـتقرر عـادة للرئـيس البرلمانى ولكنه بالإضافة إلى ذلك يمارس بعض اختصاصات ليست من طبيعة اختصاصات الرئيس البرلمانى .

ويمكنـنا أن نمـيز بيـن أربعـة أنواع من اختصاصات رئيس الجمهورية :

النوع الأول : اختصاصات رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للدولة:

وتتمثل فى الآتى :

١ـ السـهر علـى تأكيد سيادة الشعب ، وعلى احترام الدستور ، وسيادة القـانون ، وحمايـة الوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية ويراعى الحـدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى (مادة ٧٣) .

٢ـ يـتولى السـلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور (المادة ١٣٨) .

٣ـ لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعـوق مؤسسـات الدولـة عـن أداء دورها الدستورى أن يتخذ

الإجراءات السريعة لمواجهـــة هذا الخطر ، ويوجه بياناً إلى الشعب، ويجـــرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها (مادة ٧٤) .

الـــنوع الـــثانى : اختصاصات رئيس الجمهورية كرئيس لدولة تأخذ بالنظام البرلمانى :

وتتمثل تلك الاختصاصات فيما يلى :

١ ــ دعـــوة مجلـــس الشعب للانعقاد لدور الانعقاد العادى ويفض دورته (مادة ١٠) .

٢ ــ يدعو مجلس الشعب لدور الانعقاد غير العادى ويفض اجتماعه (مادة ١٠٢) .

٣ ــ يحل مجلس الشعب ويدعو إلى إجراء انتخابات جديدة (مادة ١٢٦) .

٤ ــ يقـــترح القوانيـــن باسم الحكومة ويعترض عليها ، ويصدرها (مادة ١٠٩ ، ١١٢).

٥ ــ رئـــيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو الذى يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب (مادة ١٥٠) .

٦ ــ يقوم بإبرام المعاهدات الدولية (مادة ١٥١) .

٧ ــ يعلن حالة الطوارئ (مادة ١٤٨) .

٨ ــ يملك العفو عن العقوبات البسيطة (مادة ١٤٩) .

الـــنوع الثالـــث : اختصاصـــات رئيس الجمهورية فى مجال السلطة التنفـــيذية (المجـــال الإدارى) يمارســـها منفرداً وليس من خلال الحكومة :

وفـــى الحقيقة أن هذا النوع من الاختصاصات خرج بها الدستور

عـن الـنظام البرلماني الذى انتهجه فى أحكامه ففى النظام البرلمانى لا يمـارس رئيس الجمهورية اختصاصاته فى مجال السلطة التنفيذية إلا من خلال الحكومة أما الاختصاصات التالية فإنها اختصاصات إدارية يستطيع رئيس الجمهورية أن يقوم بها بداءة . وتتمثل تلك الاختصاصات فيما يلى:

١ ــ يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولـة ويشـرفان على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور (مادة ١٣٨).

٢ ــ لرئـيس الجمهوريـة حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد ، وحضور جلسـاته وتكون له رياسة الجلسات التى يحضرها كما له حق طلب تقارير من الوزراء (مادة ١٤٢) .

٣ ــ تعيين أعضاء الحكومة وإعفائهم من مناصبهم (مادة ١٤١) .

الـنوع الـرابع : اختصاصـات رئيس الجمهورية فى مجال السلطة التنفـيذية (المجـال الإدارى) يمارسها من خلال الحكومة :

وهذا النوع من الاختصاصات يتولاه رئيس الجمهورية عن طريق السلطة الإدارة المختصة ، التى تتولى عادة إعدادها وعرضها على رئيس الجمهورية لاستصدار قرار فى شأنها ويشمل هذا النوع من الاختصاصات ما يلى :

١ ــ تعيين الموظفيـن المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين وعزلهم على الوجه المبين فى القانون (مادة ١٤٣) .

٢ ــ إصـدار مخـتلف اللوائـح الإدارية المقررة فى الدستور ، كاللوائح التنفيذية (مادة ١٤٤) ولوائح الضبط (مادة ١٤٥) واللوائح التنظيمية

(مــادة ١٤٦) ولوائح الضرورة (مادة ١٤٧) واللوائح التفويضية (مادة ١٠٨) .

ويلاحظ فى هذا الشأن أن النوع الثانى والثالث من الاختصاصات السالفة الذكر هى المختصة بالسلطة الإدارية فى الدولة .

المطلب الثانى

نواب رئيس الجمهورية

أنشــئ منصــب نائــب رئــيس الجمهورية لأول مرة فى مصر بمقتضـــى دســـتور ١٩٥٨ واحتفظ بهذا المنصب فى كل من دستور سنة ١٩٦٤ والدستور الحالى الصادر سنة ١٩٧١ وذلك فى المواد التالية :

مادة (١٣٩) : لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً له أو أكثر ويحدد اختصاصاتهم ويعفيهم من مناصبهم .

مــادة (٨٢) : إذا قــام مــانع مؤقــت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته، أناب عنه نائب رئيس الجمهورية .

ويلاحظ فى هذا الشأن ما يلى :

أولاً : أن دســتور ١٩٧١ تــرك منصب نائب رئيس الجمهورية لمحض ترخص رئيس الجمهورية وذلك من حيث اختيار شاغل المنصب أو عزله أو عدد نواب رئيس الجمهورية أو تحديد اختصاصات النائب.

ومعنى ذلك أن رئيس الجمهورية يستطيع أن يعين نائباً له أو أكثر كمــا يملك عدم تعيين نائب أصلاً، وإذا عين نائب له يكون اختيار شخص النائب راجعاً لمحض اختيار رئيس الجمهورية كما أن اختصاصاته يتولى تحديدهــا رئــيس الجمهوريـــة دون غيره . ولقد صدر عام ١٩٧١ قرار جمهورى محدداً اختصاصات نائب رئيس الجمهورية فى المسائل الآتية :

١ ـــ تولى مهام رئيس الجمهورية إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة

رئـــيس الجمهورية لاختصاصاته ويصدر قرار من رئيس الجمهورية بذلك .

٢ ـ متابعة الإجراءات المتعلقة بوضع دستور اتحاد الجمهوريات العربية موضع التنفيذ .

٣ ـ ما يكلفه به رئيس الجمهورية من أعمال ومهام داخل الجمهورية أو خارجها .

ثانـــياً : لــم يـــأخذ دســـتور ١٩٧١ بفكرة النائب الأول لرئيس الجمهوريـــة الـــذى يحل محل رئيس الجمهورية فى حالـــة خلو المنصب وهـــى الفكـــرة التى كان منصوصاً عليها فى المادة ١١٠ من دستور سنة ١٩٦٤ ، وإنمـــا اخـــتار للحلـــول محـــل رئيس الجمهورية فى حالة خلو المنصب رئيس مجلس الشعب أو رئيس المحكمة الدستورية العليا بالشروط والأوضاع المنصوص عليها فى المادة ٨٤ منه ، فقد نصت المادة ٨٤ من دستور سنة ١٩٧١ على أنه "فى حالة خلو منصب الرئيس أو عجزه الدائم عـــن العمـــل يتولى الرئاسة مؤقتاً رئيس مجلس الشعب وإذا كان المجلس منحلاً حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا ، وذلك بشرط ألا يرشح أيهما للرئاسة ويعلن مجلس الشعب خلو منصب رئيس الجمهورية .

المبحث الثانى

الحكومــــة

يطلــق لفظ الحكومة على مجلس الوزراء كهيئة كاملة ، فالحكومة تشــمل كل أعضاء مجلس الوزراء بالإضافة إلى رئيس المجلس ، فتتكون الحكومـــة مـــن رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم . ويتولى رئـــيس مجلس الوزراء الإشراف على أعمال الحكومة كما يرأس جلسات المجلس إلا فى حالة حضور رئيس الجمهورية لإحدى الجلسات فتكون له الرئاسة (مادة ١٤٢) .

ورئـــيس الجمهورية هو الذى يعين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والـــوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم كما يجوز له تعيين وزراء دولة (مادة ١٤١) .

والحكومـــة بصـــريح نص الدستور هى الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ، وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة (المادة ١٥٣ من الدستور) .

المطلب الأول

مجلس الوزراء

يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات الآتية :

١ ــ الاشـــتراك مـــع رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية .

٢ ــ توجـــيه وتنســـيق ومـــتابعة أعمـــال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة .

٣ ـ إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها .

٤ ـ إعداد مشروعات القوانين والقرارات .

٥ ـ إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة .

٦ ـ إعداد مشروع الخطة العامة للدولة .

٧ ـ عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور .

٨ ـ ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة .

ويلاحظ أن قائمة الاختصاصات المقررة فى هذه المادة تجعل من مجلس الوزراء هيئة لتنسيق ورسم السياسات العامة وليست سلطة رئاسة فوق الوزارات والهيئات الأخرى المستقلة وهو أمر يتفق والنظام البرلمانى إذ أنه وفقاً لهذا النظام يكون الوزير هو الرئيس الإدارى الأعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الوزارة فى حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها (مادة ١٥٧ من دستور ١٩٧١) [(١)] .

وعلى ذلك يمكن القول بأن اختصاصات مجلس الوزراء ليست اختصاصات إدارية تنفيذية بل أن دورها لا يتعدى رسم السياسة العامة للدولة أما الوزارات فهى التى تقوم بوضع تلك السياسة موضع التنفيذ .

---

(١) يلاحظ فى هذا الشأن أن دستور سنة ١٩٦٤ كان يجعل من الحكومة سلطة فوق الوزارات والهيئات المستقلة ، كما كان يجعلها تقوم ببعض الاختصاصات الإدارية والتنفيذية ، فقد نصت المادة ١٣٥ منه على أن يكون للحكومة (مجلس الوزراء) الحق فى أن " تراقب أعمال الوزارات والمصالح والهيئات العامة والمهنية ولها أن تعدل قراراتها غير الملائمة على الوجه المبين فى القانون " .

المطلب الثانى

رئيس مجلس الوزراء

نصت المادة ١٥٣ من الدستور على أن رئيس مجلس الوزراء يشرف على أعمال الحكومة . ومعنى ذلك أن دور رئيس مجلس الوزراء يقتصر على التنسيق بين الوزارات والأجهزة الإدارية دون أن تكون له أية مهام تنفيذية [١] .

ورئيس مجلس الوزراء هو رمز الوزارة أو الحكومة والمتحدث باسمها فهو الذى يرأس المجلس فى الجلسات التى لا يحضرها رئيس الجمهورية وهو الذى يعرض برامج الحكومة على مجلس الشعب (مادة ١٣٣) [٢] .

إذا كان رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة إلا أنه لا يختار أعضاء حكومته من نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم لأن

---

(١) راجع : الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ١٩١ ، حيث يقول " لقد جرت تقاليدنا قبل سنة ١٩٦٤ على تسمية رئيس الحكومة باسم رئيس مجلس الوزراء ، ولكن دستور سنة ١٩٦٤ أطلق عليه اسماً جديداً هو " رئيس الوزراء " فتحول من رئيس للمجلس إلى رئيس لزملائه ، مما يجافى المنطق البرلمانى . وقد تلافى الدستور الدائم (دستور ١٩٧١) هذا الموضوع وإن كان قد ميزه عن زملائه فى خصوص المسئولية السياسية أمام مجلس الشعب " .

(٢) كان دستور ١٩٦٤ يعهد إلى رئيس مجلس الوزراء بمهام تنفيذية محدودة ، إذ ألحق به مباشرة " هيئات الرقابة والتفتيش فى الدولة مثل الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والنيابة الإدارية والرقابة الإدارية " . ومن ثم كان رئيس الوزراء بمثابة رئيساً إدارياً بالنسبة لهذه الأجهزة وهو وضع منتقد ، وعلى ذلك فقد تلافاه دستور ١٩٧١.

ذلـــك من اختصاص رئيس الجمهورية ، ولم يوجب الدستور على رئيس الجمهورية أن يسلك سبيلاً معيناً فى اختيارهم.

ويتم تعيين رئيس مجلس الوزراء بقرار من رئيس الجمهورية وله أن يعفيه من منصبه .

المطلب الثالث

نواب رئيس مجلس الوزراء

لقد كان دستور ١٩٦٤ هو أول دستور مصرى يجيز تعيين نواب لرئيس مجلس الوزراء فقد نص فى المادة ١١٤ منه (ويجوز تعيين نواب لرئـــيس الوزراء وقد ورد ذات الحكم فى المادة ١٤١ من الدستور الحالى حيث تقول " يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه " ورغم إشـــارة الدســـتور الصـــريحة لهذا المنصب فى أكثر من موضع منه فى التعيين وفى عضويته فى الحكومة (مادة ١٥٣) وفى حالات سحب الثقة أمـــام مجلس الشعب (مادة ١٢٨) ـ إلا أنه لم يحدد اختصاصات معينة لشاغل منصب نائب رئيس مجلس الوزراء وهو ما يقتضى ترك هذا الأمر إلـــى الواقع العملى ذاته الذى قد يتجه إلى أن تكون أعمال نـــواب رئيس المجلس قاصرة على التنسيق بين الوزارات التابعة لهم أو اعتبارهم ذوى مناصـــب رئاســـية فـــى حالة إذا ما أسند لأى منهم اختصاصات تنفيذية وملزمة بالنسبة للوزارات الموضوعة تحت إشرافهم (١) .

---

(١) راجع : الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ١٩٢ .

المطلب الرابع

الوزراء ومعاونوهم

نظـــراً لتعدد وظائف الدولة فى الوقت الحاضر ، فقد جرى العمل علـــى أن يعهــــد بكل نشاط حكومى هام إلى هيئة إدارية مستقلة تسمى وزارة يشرف عليها وزير أومن يمارس سلطات الوزير المنصوص عليها فى القوانين واللوائح .

وإذا كـــان عمـــل الحكومـــة كهيئة قائمة بذاتها يقتصر على رسم السياســـة العامة للدولة ، وتحديد الأهداف والبرامج والتنظيم والتنفيذ فإن عمل الوزارات هو وضع تلك السياسة العامة موضع التنفيذ .

فالوزارات عبارة عن أقسام إدارية تباشر الاختصاصات الإدارية بالنسبة للدولة كمجموعة وتعمل فى مباشرة هذه الاختصاصات باسم الدولة ولحســـابها ، وهى بذلك لا تمارس اختصاصاتها بالنسبة لإقليم معين وإنما تنشـــأ لتحقـــيق أهداف الدولة بوجه عام وتقديم الخدمات والحاجات العامة لكافـــة أفـــراد الشعب فى كافة أنحاء الدولة ، غير أنه نظراً لتعدد أعمال اختصاصـــات الدولة فإنه يصبح من المتعذر عملاً ربط كافة هذه الأعمال والاختصاصـــات بجهـــة إدارية واحدة أو رئيس إدارى واحد ولذا وجب توزيـــع اختصاصـــات السلطة الإدارية المركزية فى الدولة على عدد من الـــوزارات يـــرأس كـــل منهـــا رئيس فرد هو الوزير بحيث تختص كل وزارة مـــن هذه الوزارات بتحقيق هدف معين من أهداف الدولة المختلفة وتتعدد لوزارات فى الدولة بتعدد الأهداف التى يراد تحقيقها.

والملاحـــظ فى الوقت الحاضر ، وفى جميع الدول ــ زيادة عدد الوزارات بشكل كبير وإذا كان ذلك يرجع إلى زيادة وظائف الدولة حديثاً

عن وظائفها في القديم إلا أنه من ناحية أخرى ساعد على زيادة عدد الوزارات بعض الاعتبارات السياسية ومنها رغبة الأحزاب في إرضاء أكبر عدد ممكن من أنصارها وإشباع طموحهم لتولى الوزارة .

ولاشك في أن تعدد الوزارات ـ بدون مبرر معقول من شأنه أن يرتب بعض المشاكل مثل زيادة النفقات العامة وتداخل الاختصاصات بين الوزارات المتشابهة.

والوزارات بوضعها مرافق عامة إدارية يتم إنشائها وتنظيمها وإلغائها بموجب قرارات تصدر من رئيس الجمهورية .

فقد نصت المادة ١٤٦ من الدستور الحالى على أن " يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق العامة والمصالح العامة " .

والوزارة لا تتكون عادة من إدارة أو مصلحة واحدة وإنما تتكون من مجموعة من الإدارات والمصالح أو منهما معاً ، ويترتب على ذلك ضرورة وجود معاونين للرئيس الأعلى للوزارة وهو الوزير ومن ثم فإننا سوف نتناول بالدراسة في هذا الصدد كل من منصب الوزير ونائبه ومنصب وكيل الوزارة .

أولاً : الوزير

الوزير هو الرئيس الإدارى الأعلى في الوزارة ، فقد نصت المادة ١٥٧ من دستور ١٩٧١ على أن " الوزير هو الرئيس الإدارى الأعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها " .

ولا يشترط في الوزير أن يتولى مسئولية وزارة بذاتها وإنما قد يكون وزير دولة أى وزير بلا وزارة يعهد إليه مباشرة اختصاصات معينة

تحـــدد بموجب قرار جمهورى ، ويبقى لوزير الدولة مع ذلك حق حضور جلســات مجلـــس الوزراء بصفته عضواً فى الحكومة ومشاركاً مع باقى أعضائها فى المسئولية .

ولقـــد اشـــترطت المادة ١٥٤ من الدستور فى من يعين وزيراً أو نائباً للوزير أن يكون مصرياً ، بالغاً من العمر خمساً وثلاثين سنة ميلادية على الأقل وأن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية .

أمـــا طـــريقة اختيار الوزراء فقد تركها الدستور لمحض اختيار رئيس الجمهورية. ولقد حظر الدستور على الوزير القيام ببعض الأعمال أثـــناء تولـــيه الـــوزارة ، فلا يجوز للوزير أن يزاول مهنة حرة أو عملاً تجاريـــاً أو مالياً أو صناعياً أو يشترى أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة ، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو أن يقايضها عليه (المادة ١٥٨ من دستور ١٩٧١) .

والوزير بصفته الرئيس الإدارى الأعلى فى الوزارة يكون مسئولاً عـــن أعمال وزارته أمام مجلس الشعب (المادة ١٢٦) وإذا كان الدستور لم يحدد اختصاصات الوزير على سبيل الحصر ، كما أنه لم يصدر بذلك الـــتحديد أى تشـــريع ، فإنـــه يمكن تحديد اختصاصات الوزير فى ضوء التوجـــيه العام الذى أشارت إليه المادة ١٥٧ من الدستور الحالى من قيامه برسم سياسة الوزارة فى حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها ، وفى ضـــوء هـــذا التوجيه العام يمكن تحديد أهم تلك الاختصاصات على النحو التالى :

١ ـــ رسم سياسة الوزارة فى حدود السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها ورقابة ومتابعة هذا التنفيذ .

٢ ـــ إصدار القرارات الخاصة بتنظيم وزارته فى الحالات التى لا يتطلب

فيها المشرع قانوناً أو قراراً جمهورياً .

٣ ــ إصــــدار القرارات الخاصة بتوزيع الاختصاصات بين مختلف فروع الوزارة ومصالحها .

٤ ــ التعقيب على كافة القرارات والأعمال الصادرة من مرؤوسيه ــ فى الــوزارة أو مـــن لجانها أو مجالسها الاستشارية أو المصالح التابعة للوزارة وتناول تلك القرارات بالإقرار أو التعديل أو الوقف أو الإلغاء أو الســحب فى ضوء ما تنص عليه القوانين واللوائح فى هذا الشأن وما تقتضيه المصلحة العامة .

٥ ــ تعييــن العامليــن فــى الــوزارة ونقلهم وترقيتهم ومساءلتهم تأديبياً ويســتثنى من ذلك ــ بطبيعة الحال ــ العاملين الذين يلزم فى شأنهم ضـــرورة صـــدور قرار جمهورى بالتعيين أو الترقية والذين تختص بتأديبهم جهة معينة حددها القانون .

٦ ــ إعــداد مشــروع الموازنــة العامة ومشروعات القوانين والقرارات الخاصة بوزارته تمهيداً للعرض على مجلس الوزراء .

٧ ــ تمثيل الدولة بوصفها شخصاً معنوياً فى جميع الأعمال التى تتولاها المصالح والفروع التابعة للوزارة مثل إبرام العقود والإذن بالتصرف فى الحدود المالية ، كما أنه يمثل الوزارة أمام القضاء .

٨ ــ إصــدار اللوائح فى الحــدود التى يسمح بها القانون وعادة ما يكون هذا الاختصاص منصرفاً إلى اللوائح التنفيذية الخاصة بتنفيذ القوانين، وذلــك بموجب تفويض من رئيس الجمهورية الذى يختص بإصدارها أصــلاً أو بموجــب نص القانون ذاته وذلك فى ضوء ما نصت عليه المــادة ١٤٤ من الدستور الحالى أما فيمــا عدا ذلك من اللوائح فقد جعل الدستور حق إصدارها لرئيس الجمهورية .

ثانياً : معاونو الوزير

يعـاون الوزير فى أداء وظائفه المتعددة ، سياسية كانت أو إدارية موظفـو وزارتـه على اختلاف درجاتهم فى الحدود التى ترسمها قواعد الاختصـاص فـى داخـل كـل وزارة، ونظراً لكثرة هؤلاء المعاونين وتعددهـم ممـا يضيق عنه نطاق الدراسة، فإننا نكتفى بدارسة الأوضاع الخاصة بنائب الوزير ثم وكيل الوزارة ، بوصفهم أهم معاونى الوزير .

١ ـ نائب الوزير :

أن منصـب نائـب الوزير أنشئ لأول مرة بمقتضى القانون رقم ٢٢٣ سـنة ١٩٥٣ . فقد نصت المادة الأولى منه على أنه "يجوز تعيين نائـب للوزيـر يـنوب عنه فى اختصاصاته فى الوزارة أو فى بعضها ، ويجـوز عند غياب الوزير أن ينوب عنه نائبه فى حضور جلسات مجلس الوزراء بقرار من المجلس .

وتعين اختصاصات نائب الوزير بقرار من مجلس الوزراء .

ولقـد ورد النص على هذا المنصب فى جميع دساتير الثورة منذ سـنة ١٩٥٦ وأخيراً ورد النص عليه فى دستور ١٩٧١ فى المادة ١٤١ منه[1] .

ونائـب الوزير ليس من الموظفين الإداريين فهو يعتبر من رجال السياسـة أو الحكم وليس موظفاً إدارياً كوكيل الوزارة مثلاً . ولقد حددت المذكـرة الإيضاحية مركز نائب الوزير بالنسبة لكل من الوزير والوكيل

---

(١) المـادة ١٥٤ من دستور ١٩٥٦ ، والمادة ٤٧ من دستور ١٩٥٨ ، والمادة ١١٤ من دستور ١٩٦٤ .

الدائـــم للوزارة وذلك بقولها "يختلف نائب الوزير عن وكيل الوزارة الدائم في أن شأن أولهما شأن الوزير من جهة كونهما من رجال السياسة، لا من الموظفين الإداريين ، فهو يعين بالطريقة ذاتها التى يعين بها الوزير ، كما يماثله من حيث المسئولية والاستقالة والإقالة وحساب المعاش .

وعلـــى ذلك فإن نائب الوزير يعتبر عضواً فى الحكومة ، ومن ثم فـــإن مـــن حق نائب الوزير حضور جلسات مجلس الوزراء فلقد أشارت المادة ١٥٣ من دستور ١٩٧١ إلى منصب نائب الوزير حين حديثها عن أعضـــاء مجلـــس الوزراء (الحكومة). ويستفاد من هذه المادة أيضاً أن نائب الوزير يعين بقرار من رئيس الجمهورية ويعفى مـــن منصبه بقرار من رئيس الجمهورية أيضاً .

أما عن اختصاصات نائب الوزير فإنها تنحصر فى معاونة الوزير الذى يلحق بوزارته فى الاختصاصات التى يعهد بها إليه ذلك الوزير .

٢ ــ وكيل الوزارة :

كـــان نظام الحكم فى مصر قبل عام ١٩٥٢ نظام ملكى برلمانى ومـــن ثـــم كانـــت الحكومـــة (مجلس الوزراء) لا يشترط فى أعضائها التخصـــص الفـــنى فالوزراء فى النظام البرلمانى رجال سياسة لا يشترط فـــيهم تخصـــص فنى ولا إعداد علمى يتعلق بشئون وزاراتهم ، فالمهمة الأساســـية لكـــل وزيـــر فى النظام البرلمانى تنحصر فى التوجيه العام ، والـــتحقق مـــن أن أجهزة الوزارة تعمل فى انسجام عام مع السياسة التى يرسمها مجلس الوزراء .

ومـــن أجـــل هـــذا كـــان لابد من وجود موظف دائم لا علاقة له بالسياســـة ومستوف للأعداد الفنى والعلمى الذى يتفق ونشاط الوزارة التى يعمـــل بهـــا لكى يعوض النقص فى الوزير ، ولقد كان هذا الموظف هو

وكـيل الـوزارة ، حيـث كـان فى كل وزارة وكيل وزارة أو أكثر يتم اختيارهم من بين كبار موظفى الوزارة الذين تدرجوا فى وظائفها المختلفة وتخصصـوا فى شئونها ، ووجود هذا العنصر الفنى كان من شأنه تحقيق الثبات والاستقرار لأعمال الوزارة .

ورغـبة فـى تأكيد عنصر الثبات والاستقرار فقد صدر فى ١٥ أغسطس سنة ١٩٥٢ المرسوم بقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٥٢ بنظام وكلاء الـوزارات الدائمين مقرراً جواز إنشاء هذا المنصب فى أية وزارة لينوب شاغله عن الوزير فى مباشرة الاختصاصات المقررة فى القانون المذكور مـتى اقتضـت المصلحة ذلك . وقد كفل القانون للوكيل الدائم كثيرا من الضـمانات لإمكان ممارسة عمله وذلك من حيث عدم جواز نقله إلى أية جهـة أو وظيفة أخرى إلا إذا ارتضى ذلك كتابه وعدم جواز عزلـه إلا بقـرار مجلـس تأديـب خاص وعدم جواز إلغاء المنصب خلال الخمس سـنوات التالية لتعينه وعدم جواز توقيع عقوبات تأديبية عليه إلا عقوبتى اللـوم والعـزل وعقوبة اللوم توجه من مجلس الوزراء وحده وبناء على طلـب الوزيـر المختص وبقرار مسبب بموجب كتاب سرى . كما اعتبر القانون المذكور وكيل الوزارة الدائم هو الرئيسى الإدارى لموظفى الوزارة ومسـتخدميها والزم وكلاء الوزارات ومديرو المصالح والإدارات بعرض المسـائل المـتعلقة بمصـالحهم وإدارتهـم على وكيل الوزارة الدائم قبل عرضها على الوزير .

وبصـدور دسـتور ١٩٥٦ وأخـذه بالنظام الرئاسى فيما يتعلق بالسـلطة التنفـيذية ، لم يعد الوزير مجرد رجل سياسة بل أصبح يتميز بـتوافر العنصر الفنى أيضاً، ومن ثم رأى المشرع أنه لا حاجة إلى نظام وكـلاء الـوزارات الدائنين فصدر القانون رقم ٣٤٨ لسنة ١٩٥٦ بإلغاء

المرســوم بقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٥٢ وبذلك أصبح العمل جارياً على وجود وكلاء للوزارات يعاونون الوزير فيما يوكل إليهم من أعمال وفقاً لما يقضـــى بـــه النظام الداخلى للوزارة والعاملين بها ، أو بما يتقرر لهم من اختصاصـــات بموجـــب قوانيـــن أو لوائـــح معينة مع خضوعهم رئاسياً للوزير[1] .

(١) أشارت إلى هذا المعنى المذكرة الإيضاحية للقانون ٣٤٨ لسنة ٥٦ ، حيث جاء بها "كانـــت الأحكـــام المـــنظمة لسلطات الوزراء فى نصوص الدستور الملغى تشعر بوضـــــوح بـــأن مهمـــتهم كانت أولاً وقبل كل شئ مهمة سياسية ، ولذلك صدر المرســـوم بقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٥٢ مستحدثاً نظام وكيل الوزارة الدائم ونص فـــيه علـــى أن يخـــتص بنظر كافة شئون الوزارات الإدارية . وكان الغرض من إصــــدار هذا القانون انتشار عنصر ثبات واستقرار فى الوزارة يعصم كيان الحياة الإداريـــة ونشـــاطها من عنف الحياة السياسية وطغيان السيول الحزبية ، ولم يعد الأمر كذلك بعد صدور الدستور المصرى الجديد (دستور سنة ١٩٥٦) ، فقد أصبح عمـــل الوزير غير قاصر على الإشراف العام والتوجيه فى الوزارة ، بل تضمنت أحكامـــه أن رئـــيس الجمهورية يجتمع مع الوزراء لتبادل الرأى فى الشئون العامة للحكومـــة وتصريف شئونها ، وأن كل وزير يتولى الإشراف على شئون وزارته يقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها ورقابتها .

الفصل الثانى

تنظيم الإدارة المركزية فى الأقاليم

كان الإقليم المصرى قديماً مقسماً إلى مديريات ومحافظات يرأس كل منها مديراً أو محافظاً ، وبصدور قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ عدل التقسيم الإدارى للبلاد إلى محافظات ومدن وقرى ، ومدمجاً منصبى المدير والمحافظ فى منصب واحد هو " المحافظ " .

وكما كان الشأن بالنسبة إلى المديرين والمحافظين قديماً فإن المحافظين فى النظام الجديد يجمعون بين وصفين فهم أعضاء فى الإدارة المركزية واللامركزية على السواء ، وإذا كان طابع المديرين والمحافظين قديماً هو الطابع المركزى ، فإن الصيغة اللامركزية قد أصبحت هى الطابع المميز للمحافظين فى ظل قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، وفى ظل القانون ٥٧ لسنة ١٩٧١ نظراً لاتساع الاختصاصات اللامركزية التى منحت لمجالس المحافظات والمدن والقرى فى ظل القانونين المشار إليهما .

وسوف نتناول فيما يلى بالدراسة ممثلى الإدارة المركزية فى الأقاليم وهم المحافظون ، ومديرو الأمن ، ومأمورا المراكز والأقسام والعمد والمشايخ .

المبحث الأول

المحافظــون

أولاً : الأحكــام الخاصة بتعيين المحافظين ودرجاتهم المالية وانتهاء خدمتهم :

تــنص المادة ٢٥ من قانون الإدارة المحلية الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ علــى أن "يكــون لكل محافظة محافظ يصدر بتعينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية".

ولا يجــوز للمحــافظ أن يكون عضواً بمجلس الشعب أو مجلس الشورى أو المجالس الشعبية المحلية (١) .

ويعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث الرتب والمعاش .

ويقسم المحافظ أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرته أعمال وظيفته اليمين التالى :

" أقســم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهورى وأن أرعــى مصالح الشعب وسلامة الوطن وأن أحترم الدستور والقانون وأن أؤدى عملى بالذمة والصدق " .

ويعتــبر المحافظون مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهوريــة ولا يترتــب علــى ذلك سقوط حقهم فى المعاش أو المكافأة ويســتمرون فــى مباشرة أعمال وظائفهم إلى أن يعين رئيس الجمهورية الجديد المحافظين الجدد .

---

(١) عدلــت هذه الفقرة بمقتضى القانون ٢٦ لسنة ١٩٨٢ ، حيث كانت تنص قبل ذلك على أنه " لا يجوز للمحافظ أن يكون عضواً بمجلس الشعب أو المجالس المحلية ".

ويستفاد من النص السابق ما يلى :

١ ــ أن أداة التعيين بالنسبة للمحافظة هى القرار الجمهورى كذلك الإلغاء من مهام المنصب بذات الإدارة .

٢ ــ أن المشرع لم يقيد رئيس الجمهورية باختيار المحافظين من بين فئات معينة ، كما كان الحال بالنسبة إلى المديرين والمحافظين قديماً ولهذا فإن المحافظين يتم اختيارهم من بين فئات متعددة (١) .

٣ ــ أن منصب المحافظ لم يعد منصباً إدارياً كما كان الأمر بالنسبة للمديرين والمحافظين فى ظل التقسيمات الإدارية السابقة على قوانين الإدارة المحلية ابتداء بالقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ حتى القانون الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وإنما هو منصب يرتب وجوداً وعدما بالنسبة لشاغله مع منصب رئيس الجمهورية إذ ورد النص فى قوانين الإدارة المحلية كافة على حتمية استقالة المحافظ فور انتهاء فترة رئاسة الجمهورية وهو ما يؤكد أن هذا المنصب فى حقيقته منصب سياسى .

٤ ــ من البند السابق يتضح أن استقالة المحافظ من منصبه كما قد تكون اختيارية ترجع لاعتبارات شخصية متعلقة به ومن ثم فهو وحده الذى يتحين الوقت المناسب لها ، فإنها أيضاً قد تكون بقوة القانون فى حالة انتهاء فترة رئاسة رئيس الجمهورية .

٥ ــ إن درجة المحافظ تعادل درجة الوزير من حيث المرتب أو

---

(١) فى ظل التقسيمات الإدارية القديمة كان القانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥ يقصر تعيين المديرين المحافظين على ضباط الشرطة فقط .

المعاش[١] .

ثانياً : اختصاصات المحافظين :

للمحافظيـــن اختصاصـــات مـــزدوجة فهـــم يمارسون كثيراً من الاختصاصـــات باعتبارهم أعضاء فى الإدارة اللامركزية الإقليمية ، ولهم اختصاصات أخرى بصفتهم أعضاء فى الإدارة المركزية، وسوف نرجئ دراسة النوع الأول من الاختصاصات إلى حين دراسة الإدارة اللامركزية فى مصر ، أما الاختصاصات المتعلقة بهم كأعضاء فى الإدارة المركزية فهى مجال دراستنا الحالية .

وفـــى واقع الأمر أن اختصاصات المحافظين بصفتهم أعضاء فى الإدارة المركزيـــة، لم ترد تفصيلاً فى أى من قوانين الإدارة المحلية ولكن أشارت إليها تلك القوانين فى صورة مبادئ عامة .

وفـــى ضـــوء أحكام قانون الإدارة المحلية الحالى رقم ١٤٣ لسنة ١٩٧٩ يمكن بين اختصاصات المحافظ فيما يلى [٢] :

١ ـــ يعتـــبر المحـــافظ ممـــثلاً لرئـــيس الجمهورية بالمحافظة . ويتولى

---

(١) تغـــير الوضـــع المـــالى والإدارى للمحافظين فى القوانين الثلاثة المنظمة للإدارة المحلية فى مصر، فالقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ كان يجعل المحافظين مناظرين لـــنواب الـــوزراء فـــى ثلاثـــة أمـــور فقـــط، هى : " المرتب والمعاش وأسبقية البروتوكول"، أما فيما عدا ذلك فيما يتعلق بحياتهم الوظيفية ، فكانوا يعاملون معاملة وكـــلاء الـــوزارات ". ثم جاء القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ فجعل المحافظين من درجة نائب وزير من هذه الوجوه ، بل وسمح بتعيين بعضهم فى درجة وزير وهو الوضع الذى التزمه المشرع فى القانون رقم٥٢ لسنة ١٩٧٥ .

(٢) راجـــع : الدكـــتور ســـليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٢١٧ وما بعدها ؛ الدكتور عبد المجيد عبد الحفيظ ، المرجع السابق ، ص ١١٩ وما بعدها .

الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وله السلطة على كل مرافق الخدمات والإنتاج فى نطاق المحافظة (م ٢٦/١ من القانون) وهو اختصاص عام للمحافظين أشار إليه من قبل القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بقوله "يعتبر المحافظ ممثلاً لرئيس الجمهورية فى حدود اختصاصه دائرة المحافظة ويتولى الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة". وكان نص القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ هو : "يعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية فى دائرة اختصاصه ويتولى الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة" . وغنى عن البيان أن تمثيل المحافظ لرئيس الجمهورية إنما ينصرف فقط لتلك الاختصاصات التنفيذية المخولة لرئيس الجمهورية دون ماعداها من اختصاصات أخرى فى المجالس التشريعية أو القضائية. ومن هنا كان النص على أن المحافظين ملتزمون بالإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة كل فى نطاقه الإقليمى ووفقاً لما ترسمه الجهات المختصة فى هذا الخصوص ، ومن هنا أيضاً جاء النص صريحاً فى الفقرة الأخيرة من المادة٢٥ من القانون مقرراً باعتبار المحافظين مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية .

٢ ــ نظراً للأهمية المتزايدة التى توليها الدولة لكفالة الأمن الغذائى لذلك نصت المادة ٢/٢٦ من قانون الحكم المحلى على مسئولية المحافظ عن كفالة الأمن الغذائى ورفع كفاءة الإنتاج الزراعى والصناعى والنهوض به، ومسئولية المحافظ فى هذا المجال لا تقتصر فقط على المشروعات التى تقيمها الجهات المحلية وإنما هى تمتد لتشمل تلك التى تقيمها الهيئات والجهات الحكومية المركزية ، وفى سبيل ذلك للمحافظ اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك فى حدود القوانين

واللوائح.

٣ ــ والمحــافظ مسـئول عــن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة ويعاونــه فــى ذلك مدير الأمن وذلك فى إطار السياسة التى يضعها وزير الداخلية (م ٣/٢٦) ، وقد ألزم القانون مدير الأمن أن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة لاعتمادها، كذلك يلــتزم مديــر الأمــن بإخطار المحافظ فوراً بالحوادث ذات الأهمية الخاصــة لاتخــاذ التدابير اللازمة على هذا الشأن بالاتفاق بينهما ، ويتصل بموضوع الأمن ما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة ٢٦ من أن للمحافظ أن يتخذ جميع الإجراءات الكفيلة بحولية أملاك الدولة العامــة والخاصــة وإزالة ما يقع عليها من تعديلات وذلك بالطريق الإدارى .

٤ ــ للمحــافظ جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضــى القوانين واللوائح بالنسبة لجميع المرافق العامة التى تدخل فى اختصاص وحدات الإدارة المحلية وفقاً لأحكام هذا القانون (م ٢٧ /١). ولذلك فالمحافظ وفقاً لما نصت عليه ذات المادة ــ يكون رئيساً لجمــيع الأجهــزة والمــرافق المحلية الواقعة فى دائرة اختصاصه . واتســاقاً مــع ما تقدم فقد نصت المادة ٢٧ (مكرراً/١) ــ وهى التى أضيفت لقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بمقتضى القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ــ على أن يكون المحافظ رئيساً لجميع العاملين المدنيين فى نطاق المحافظة فى الجهات التى نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية ويمارس بالنسبة لهم جميع اختصاصات الوزير .

٥ ــ تمــتد ســلطة المحافظ أيضاً لنشاط الهيئات العامة العاملة فى نطاق المحافظــة فقــد نصــت المادة ٣/٢٧ من القانون على أن " للمحافظ

السلطة المقررة للوزير بالنسبة للقرارات الصادرة من مجالس إدارات الهيئات العامة التى تتولى مرافق عامة للخدمات فى نطاق المحافظة".

وقد نصت المادة ٥٥ من اللائحة التنفيذية للقانون على كيفية مباشرة هذه السلطة وذلك بنصها على أن يبلغ رئيس مجلس الإدارة المختص قـرارات مجلس الإدارة إلى المحافظ لاعتمادها وتكون هذه القرارات نـافذة بصـدور قرار المحافظ بشأنها . وله أن يصدر (أى المحافظ) قـراره ويبلغه إلى رئيس مجلس الإدارة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وصـول الأوراق إليه وإلا اعتبرت القرارات نافذة . وإذا كان نطاق عمـل بالهيـئة يشمل أكثر من محافظة فيحدد رئيس مجلس الوزراء بقـرار مـنه المحـافظ الذى يعتبر وزيراً مختصاً بالنسبة للقرارات الصـادرة مـن مجلس إدارتها ، كما يحدد القرار العلاقات بين تلك الهيئة والمحافظات التى تعمل فى دائرتها .

٦ ــ كذلـك فـإن المحـافظ يتولى الإشراف على المرافق القومية بدائرة المحافظة . ويتولى أيضاً الإشراف على جميع فروع الوزارات التى لـم تـنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية. ويتحدد نطاق إشراف المحـافظ بالنسـبة لهـذه الجهات ــ حسبما نصت على ذلك الفقرة الثالـثـة مـن المادة ٢٧ ــ على إبداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمـة فـى شـأن الإنتاج وحسن الأداء كما يتولى اتخاذ التدابير الملائمة لحماية أمنهـا .

واتساقاً مع حق المحافظ فى الإشراف على هذه الجهات فقد نصت المادة ٢٧ (مكرراً/١) ــ السابق الإشارة إليها ــ على أن يختص المحافظ بالنسـبة للعامليـن المدنييـن بفـروع الوزارات والجهات التى لم ينتقل اختصاصها إلى الوحدات المحلية بما يأتى :

أ ــ اقتراح نقل أى عامل من المحافظة إذا تبين أن وجوده فيها لا يتلاءم مع المصلحة العامة .

ب ــ إبـداء الرأى فى ترقية ونقل العاملين بالمحافظة قبل صدور القرار من السلطة المختصة .

جـ ــ الإحالة إلى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية فى الحدود المقررة للوزارة .

د ــ طلب التحقيق مع العاملين التابعين للهيئات العامة التى تمارس نشاطها فـى نطـاق المحافظـة واقتراح توقيع الجزاءات التأديبية عليهم من السلطة المختصة .

وقد أوجب القانون على المحافظ أن يقوم بإخطار السلطة المختصة بمـا اتخذه مـن إجراء أو إصداره من قرارات فى الأحوال السابقة خلال سبعة أيام من تاريخ اتخاذه لها .

٧ ــ أنـه لـيس للمحافظ أى سلطة فى الإشراف على الهيئات القضائية والجهات المعاونـة لها ، اللهم حقه فى اتخاذ التدابير الملائمة لحماية أمـنها. كمـا أنـه ليس له أى اختصاص أو سلطة أياً كانت بالنسبة للعاملين بهذه الهيئات أو الجهات .

٨ ــ وتأكيداً للمسئولية الشاملة للمحافظ فى دائرة اختصاصه جاء القانون رقـم ٥٠ لسنة ١٩٨١ بإضافة حكم جديد يتعلق بتحقيق التعاون بين المحافظة والجامعات والمعاهد العليا التى تقع فى دائرتها . فقد نصت المـادة ٢٧ (مكـرراً) على أن يعمل المحافظ على دعم التعاون بين أجهـزة المحافظـة والجامعـات والمعاهد العليا التى تقع فى دائرة المحافظة . بما يخدم الهيئة والنهوض بمجتمع المحافظة .

ومن ناحية أخرى جاءت نفس المادة بحكم جديد ليس له مثيل فى

القوانيـــن السابقة ، بمقتضاه يكون إنشاء الكليات والمعاهد العليا بناء على اتفـــاق بين المحافظ ومجلس الجامعة المختص والمجلس الأعلى للجامعات والوزير المختص بالحكم المحلى .

كذلـــك فـــإن ذات المادة نصت على المسئولية المشتركة للمحافظ ورئيس الجامعة عن الأمن بالجامعة التى تقع بدائرة المحافظة .

٩ ـــ جاء القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بسلطة جديدة للمحافظ نصت عليها المـــادة ٢٨ منه بمقتضاها يجوز للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى للمحافظـــة وفى حدود القواعد التى يضعها مجلس الوزراء أن يقرر قواعـــد التصرف فى الأرض المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الحكـــم المحلـــى فى نطاق المحافظة وقواعد التصرف فى الأراضى القابلـــة للاستزراع داخل الزمام والأراضى المتاخمة والممتدة مسافة كـــيلو مترين التى تتولى المحافظة استصلاحها بعد أخذ رأى وزارة استصـــلاح الأراضى، على أن تعطى الأولية فى هذا التصرف لأبناء المحافظـــة المقيمين فيها والعاملين فى دائرتها ، ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التى يتم فيها التصرف فى هذه الأراضى دون مقابل لأغراض التعمير والإسكان واستصلاح الأراضى وتهيئتها للزراعة .

١٠ ـــ تدعيماً لاختصاصات المحافظين والسابق الإشارة إليها ، فقد نصت المـــادة ٢٩ من القانون على أن " يكون للمحافظ اختصاصات الوزير المخـــتص وكذلـــك اختصاصات وزير المالية المنصوص عليها فى اللوائـــح وذلـــك فى المسائل الإدارية بالنسبة للمرافق التى نقلت إلى الوحـــدات المحلـــية ولأجهزتها وموازنتها، وذلك بما لا يتعارض مع التأشيرات العامة المرافقة لقانون ربط الموازنة العامة للدولة " .

١١ ـــ تحقـــيقاً لمـــرونة العمـــل وتبسيط إجراءاته فقد أجازت المادة ٢٧

(مكرراً /١) فى فقرتها الأخيرة لكل وزير ممن لم تنتقل اختصاصات وزارتهم إلى الوحدات المحلية أن يفوض المحافظ فى بعض اختصاصاته وفى الوجه المقابل وتخفيفاً للعبء الملقى على المحافظين فقد أجازت المادة ٣١ من القانون للمحافظ أن يفوض مساعديه أو سكرتير عام المحافظة أو السكرتير العام المساعد أو رؤساء الوحدات المحلية الأخرى فى بعض سلطاته واختصاصاته .

١٢ ـ وقد استحدث القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ حكماً جديداً جاء بالمادة ٣٢ (مكرراً) بمقتضاه يجوز للمحافظ أن يدعو أعضاء مجلس الشعب والشورى عن المحافظة لاجتماع يشترك فيه كل أو بعض أعضاء المجلس التنفيذى بالمحافظة وذلك لمناقشة أسلوب تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمحافظة .

المبحث الثانى

مديـــرو الأمـــن

ذكرنا فيما سبق أن الإقليم المصرى كان قبل صدور قانون الإدارة المحلـــية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ مقسماً إلى مديريات أو محافظات يرأس كـــل منها مديراً أو محافظاً وإنه بصدور القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ عدل المشرع نهائياً عن تسمية المديرية واكتفى بتسمية المحافظة .

ولـــم يكن يلزم ــ فى ظل التقسيمات الإدارية السابقة ــ شروطاً خاصة أو مؤهلات معينة فيمن يعين فى وظيفة مدير المديرية أو المحافظ إلا أنـــه بصـــدور القانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٤٤ والخاص بنظام هيئات البوليس واختصاصاتها أشارت المادة ١٢ منه على ضرورة أن يكون ثلث الشاغلين لوظيفة مدير أو محافظ من ضباط الشرطة فقد نصت تلك المادة علـــى أنـــه " لا يجوز عند التعيين فى وظائف المحافظين أو المديرين أو وكلاء المحافظات أو وكلاء المديريات أو المفتشين بإدارة التفتيش العام أن تـــنقص بنســـبة التعييـــن في مجموع كل منها عن الثلث من خريجى قسم الضباط بكلية البوليس إلا فى أحوال الضرورة التى يقرها المجلس الأعلى للبوليس " وعندما جاء القانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥ بنظام هيئة الشرطة نصت المادة ١٤ منه على قصر التعيين فى وظائف المديرين والمحافظين علـــى ضباط الشرطة ، ومعنى ذلك وطبقاً لهذا القانون يشترط فيمن يعين فى وظيفة محافظ أو مدير مديرية أو يكون ضابط شرطة .

وبصـــدور القـــانون١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن نظام الإدارة المحلية تحول المحافظون والمديرون القائمون بالعمل عند نفاذه إلى " مديرى أمن " يتـــبعون وزاره الداخلـــية ، وأوكل إلى المحافظ فى ظل هذا القانون كافة

الاختصاصات التى كانت مسندة للمديرين والمحافظين ومن ثم أصبحت وظيفة مدير الأمن فى ظل قوانين الإدارة المحلية المتعاقبة مغايرة تماماً فيما يتعلق بالاختصاصات الموكولة إليه عن وظيفة مدير المديرية فى التقسيمات الإدارية السابقة. فقد أصبح مدير الأمن يختص بالمحافظة على النظام العام، والأمن العام ، والآداب فى حدود المحافظة القائم بالعمل فيها، ويتبع فى مباشرة عمله هذا وزارة الداخلية حيث أصبح يمثل فى الأقاليم تلك الوزارة فحسب دون غيرها من الوزارات والهيئات الأخرى .

ويعد مدير الأمن فى محافظة معينة هو رئيس جهاز الشرطة فيها ويعد بمثابة الرئيس الإدارى الأعلى بالنسبة لهم ، كما أنه المسئول مسئولية كاملة عن تنفيذ سياسة وزارة الداخلية فى المحافظة التى يعمل فيها ومباشرة اختصاصاتها فى تلك المحافظة ، ولما كانت المادة الثالثة من قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ تنص على أن "تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام والآداب وبحماية الأرواح والأغراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين فى كافة المجالات وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات " فإن مدير الأمن يختص بكافة الأمور الواردة فى المادة السالفة الذكر على أن يكون ذلك فى نطاق المحافظة التى يعمل بها فقط .

وإذا كان ما سبق هى اختصاصات مدير الأمن ذات الطابع المركزى فإن قوانين الإدارة المحلية قد أسندت إلى مديرى الأمن بعض الاختصاصات اللامركزية وإن كانت اختصاصات ضئيلة ، فقد أسندت تلك القوانين إلى مدير الأمن مهمة مباشرة اختصاصات المحافظ عند غيابه ، حيث نصت على تلك المهمة كل من قوانين الإدارة المحلية أرقام ١٢٤

لسـنة ١٩٦٠ (المـادة ٢٧) ، ٥٧ لسنة ١٩٧١ (المادة ٢٦) ، ٥٢ لسنة ١٩٧٥ (المـادة ٣٥) وأخيراً أشارت إلى تلك المهمة المادة ٣٤ من قانون الإدارة المحلـية الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ . إلا أن فرصة مباشرة هذه المهمـة فى هذا القانون الأخير قد تضاءلت كثيراً حيث نصت المادة ٣٤ مـنه على أنه " يحل أقدم مساعدى المحافظ ، وفقاً لترتيب أقدميتهم محل المحافظ فى حالة غيابه وفى حالة غيابهم يحل مدير الأمن ثم أقدم رؤساء المصالح محل المحافظ ويباشر من يحل محل المحافظ جميع اختصاصاته".

كما نصت الفقرة الأولى من المادة ٣٠ من ذات القانـون على أنه " يجـوز تعيين مساعد أو أكثر للمحافظ بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح من المحافظ المختص ويحدد هذا القرار معاملته المالية ".

ويستفاد من نصوص المادتين سالفتى الذكر أن فرصة مدير الأمن فـى الحلـول محل المحافظ ومباشرة اختصاصاته لا تتوافر إلا فى حالة غياب المحافظ ومساعديه . وأخيراً يكون تعيين مدير الأمن من بين ضباط الشرطة، وأداة ذلك التعيين هى صدور قرار من رئيس الجمهورية بذلك .

المبحث الثالث

مأمور المراكز والأقسام

كــان الإقلــيم المصرى ــ كما ذكرنا سلفاً ــ مقسماً قبل صدور القــانون ١٢٤ لســنة ١٩٦٠ إلى مديريات ومحافظات ، وكانت المديرية مقســمة إلـــى مراكز يرأس كل منها مأمور مركز ، وإذا تميزت عاصمة المركــز بأهمــية خاصة اعتبرت بندراً يستقل بإدارته " مأمور بندر " أما المحافظات فكان يتم تقسيمها إلى أقسام يرأس كل منها مأمور القسم ، ولقد كانت اختصاصات مأمور القسم أقل من اختصاصات مأمور المركز وذلك مــن حيــث الــنطاق الجغرافى لممارسة الاختصاص، إذ أن اختصاص المراكــز يشــغل رقعــة جغرافــية تحتوى مدن وقرى أكبر من المساحة الجغرافية التى يمتد إليهــا اختصاص القسم .

وبصــــدور القــانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن الإدارة المحلية ألغيت تسمية المديريات وحلت محلها تسمية المحافظات ، كما ألغيت تسمية مــأمور البــندر " وأصبح يطلق على مأمور البندر فى عاصمة المراكز مأمور القسم ، ويتضح إلغاء تسمية " مأمور البندر " من عدم ورودها فى المادة الأولى من قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ حيث نصت علــى أن " الشــرطة هيئة مدنية نظامية بوزارة الداخلية رئيسها الأعلى رئــيس الجمهوريــة وتؤدى وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الداخلــية وتحــت قيادته وهو الذى يصدر القرارات المنظمة لكافة شئونها وتنظــيم عملهــا . وتتكون من .. ويتولى المساعد الأول ومساعد وزير الداخلــية ورؤســاء المصالح ومن فى حكمهم ورؤساء الوحدات النظامية

ومأمورو المراكز والأقسام رياسة الشرطة كل منهم فى حدود اختصاصه.

ووفقاً للمادة الثامنة من قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ يعين المأمور " بقرار من وزير الداخلية بعد أخذ رأى المجلس الأعلى للشرطة " كما أن الاختيار لشغل هذا المنصب لا يكون إلا من بين رجال الشرطة (مادة ٩ من ذات القانون) وطبقاً للفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون المشار إليه سلفاً يكون مأمور المركز أو القسم رئيساً لهيئة الشرطة فى دائرة اختصاصه وهو يلتزم تبعاً لذلك وبصفته من هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام وعلى الأخص منع الجرائم قبل وقوعها وضبطها فى حالة وقوعها ، كما يلتزم بالمحافظة على الأرواح والأعراض والأموال وتنفيذ ما تفرضه عليه القوانين واللوائح فى حدود اختصاصاته . وإذ كانت الاختصاصات السالفة هى اختصاصات مأمورو المراكز والأقسام فى مجال الضبط الإدارى فإن لهم اختصاصات أخرى فى مجال الضبط القضائى ، فهم وفقاً لنص المادة (٢٣) من قانون الإجراءات الجنائية من مأمور الضبط القضائى وهم بهذه الصفة يمارسون سلطة الضبط والتفتيش والتحقيق ويكونوا فى شأن هذه الاختصاصات من مساعدى الهيئة القضائية ويتبعون النيابة العامة .

وبهذا فإن مأمورو المراكز والأقسام ينحصر دورهم فى نطاق الأمن العام، وإذا كانت المادة ٤٤ من قانون الإدارة المحلية رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ قد جعلت لهم دور محدود فى نطاق الإدارة اللامركزية حين نصت على أن (يحل مأمور المركز محل رئيس المركز فى حالة غيابه" إلا أن هذا الوضع قد تغير فى ظل قانون الإدارة المحلية الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، حيث نصت المادة ٤٤ منه على أن يحل نائب رئيس المركز

محل رئيس المركز فى حالة غيابه، ومعنى ذلك أن مأمور المركز لا يحل محل رئيس المركز فى حالة غيابه إلا فى حالتين :

الأولى : أن يكون لم يتم تعيين نائب لرئيس المركز .

الثانـــية : أن يكـــون قـــد تـــم تعيين نائب لرئيس المركز ولكن استدعت الظروف غياب رئيس المركز ونائبه .

المبحث الرابع

العمد المشايخ

١ ــ كان اختيار العمدة يتم عن طريق الانتخاب المباشر وذلك لمدة خمس سـنوات ، وكان يجوز للعمدة أن يعيد ترشيح نفسه ، كما كان يجوز لوزيـر الداخلية أن يمد تعين العمدة لمدة خمس سنوات أخرى وذلك لمدة واحدة طبقاً لقانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ .

٢ ــ بـتاريخ ١٤ إبريل سنة ١٩٩٤ صدر القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ بـتعديل بعـض أحكام القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ فى شأن العمد والمشـايخ حيث تم إلغاء اختيار العمدة عن طريق الانتخاب وأصبح اختـياره يـتم عن طريق التعيين شأنـه فى ذلك شأن اختيار مشايخ الحصص .

الشروط الواجب توافرها فيمن يعين عمدة أو شيخ وإجراءات التعيين:

ــ الشروط الواجب توافرها فيمن يعين فى وظيفة عمدة أو شيخ :

نص قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ عدة شروط عامة فيمـن يعين فى وظيفة عمدة أو شيخ وقد أضافت المادة الثالثة من القانون رقـم ٢٦ لسـنة ١٩٩٤ المعدل لقانون العمد والمشايخ عدة شروط أخرى وتتمثل تلك الشروط فيما يلى :

١ ــ أن يكون مصرياً ومقيداً بجداول انتخابات القرية .

٢ ــ أن يجيد القراءة والكتابة .

٣ ــ ألا تقـل ملكية من يتقدم لشغل وظيفة العمدة عن خمسة أفدنه بزمام القـرية أو القـرى المجـاورة لهـا، أو أن يكون له دخل ثابت مثل المرتبات والمعاشات والعقارات المملوكة له لا يقل عن ثلاثمائة جنيه

شهرياً من مجموع أوعية الدخل .

وبالنسبة لمن يتقدم لشغل وظيفة الشيخ فيشترط أن يكون حائزاً ملكاً أو إيجاراً أرضاً أياً كانت مساحتها بزمام القرية أو القرى المجاورة أو أن يكون له دخل ثابت لا يقل عن مائة جنيه شهرياً من مجموع أوعية الدخل .

ويجوز لوزير الداخلية عدم التقيد بهذه الشروط إذا لم تتوافر فى جميع المتقدمين لشغل الوظيفة وكذا يجوز للوزير عدم التقيد بالشروط المشار إليها بشأن تعين العمد والمشايخ فى المناطق غير الزراعية .

ـ إجراءات التعيين فى وظائف العمد والمشايخ :

تتمثل إجراءات التعيين فى وظيفة العمدة أو الشيخ فيما يلى :

١ ـ يصدر قرار مدير الأمن بفتح باب تقديم طلبات التعيين فى وظيفة العمدة أو الشيخ فى خلال ثلاثين يوماً من تاريخ خلو وظيفة العمدة أو الشيخ .

٢ ـ من تتوافر فيه شروط شغل الوظيفة يتقدم بنفسه أو بتوكيل موثق بطلب مكتوب إلى مدير الأمن بالنسبة لوظيفة العمدة وإلى مأمور المركز بالنسبة لوظيفة الشيخ .

٣ ـ تقوم بفحص طلبات الترشيح لجنة مشكلة برئاسة نائب مدير الأمن وعضوية قاضى ومدير إدارة البحث الجنائى بمديرية الأمن وتفتيش مباحث أمن الدولة .

٤ ـ تقوم لجنة العمد والمشايخ بترشيح العمدة أو الشيخ عن طريق الاختيار من بين المقبول طلباتهم ، وتجرى المفاضلة فى الاختيار على أساس توافر مقومات الشعبية واتزان الشخصية والإدراك الأمنى والقدرة على الإدارة .

وتشكل لجنة العمد والمشايخ ـ المشار إليها ـ بكل مديرية من مدير الأمن رئيساً وعضوية كل من رئيس نيابة ، ومدير إدارة البحث الجـــنائى بالمديـــرية وتفتيش مباحث أمن الدولة وأقدم أثنين من عمد المركـــز الذى تعينه القرية المعروض أمر تعيين عمدتها أو شيخ فيها على اللجنة .

٥ ـ يعـــرض قرار ترشيح العمدة الصادر من لجنة العمد والمشايخ على لجنة وزارية ثلاثية تشكل بقرار من رئيس مجلس الوزراء لتختار أحد المرشحين ويصدر قرار وزير الداخلية بتعيينه .

٦ ـ وبالنسبة للشيخ يصدر بتعيينه قرار من لجنة العمد والمشايخ على أن يعتمد وزير الداخلية قرار التعيين .

٧ ـ مـــدة وظيفة العمدة أو الشيخ خمس سنوات ميلادية من تاريخ تعيينه فيها ويجوز تجديدها لمدة أو لمدة أخرى .

٨ ـ يمنح العمدة مكافأة شهرياً مقدارها مائة وخمسون جنيهاً ويمنح الشيخ مكافأة شهرية مقدارها خمسة وسبعون جنيهاً .

الفصل الثالث

تنظيم الإدارة اللامركزية فى جمهورية مصر العربية

تمهيــــد وتقسيم :

١ ـــ لمـــا كانت الإدارة العامة هى محور القاعدة التى يقوم عليها القانون الإدارى، لذلـــك اهـــتم القانون الإدارى ببيان البناء التنظيمى للإدارة العامة ، وتوضيح هيكل هذا البناء، والعلاقات المختلفة بين تنظيمات الإدارة المـــتعددة والمتنوعة ، وتحديد القواعد التى تحكم سير العمل فـــيها والعلاقات بينها وبين جمهور المتعاملون معها وقواعد التقاضى الخاصة بها والمراحل المختلفة للمنازعات القضائية التى تكون الإدارة طـــرفاً فيها .

٢ ـــ والتنظيم الإدارة يعد أحد الفروع الهامة للقانون الإدارى حيث يشمل هـــذا الفرع بيان تشكيل الإدارة العامة فى الدولة وأجهزتها المختلفة، وتوضـــيح الطـــريقة التى يتم على أساسها توزيع العمل الإدارى بين المنظمات الإدارية المتنوعة .

وتحتل دراسة الإدارة المحلية مكاناً هاماً وبارزاً داخل ذلك الفرع الأخـــير من فروع القانون الإدارى ، نظراً لما لتلك الإدارة من آثار بعيدة المـــدى علـــى المستوى السياسى وعلى الصعيد الإدارى ، فعلى المستوى السياســـى تعتـــبر الإدارة المحلية تطبيقاً للأفكار والمبادئ الديمقراطية فى مجـــال الإدارة العامة ، بل تعتبر مقدمة للديمقراطية السياسية وتتمه لها ، ونؤيـــد تمامـــاً مـــا قاله العالم الفرنسى " دى توكفيل " من " أن المجالس

المحلـــية مـــن أهل المدينة أو القرية هى التى تبنى قوة الشعوب الحرة ، واجتماعات هذه المجالس تؤدى لقضية الحرية ما تؤديه المدارس الابتدائية فى قضية العلم فهو تذيقهم طعم الحرية عن كثب وتدربهم على التمتع بها وحسن استعمالها [١] .

أما على الصعيد الإدارى ، فقد تبين منذ أمد طويل المزايا الكثيرة التى تحققها الإدارة المحلية والتى لخص نتائجها نابليون الثالث بقوله " أنه بالإمكـــــان أن نحكم عن بعد ولكن من المستحيل أن ندير إلا عن قـــرب on n'administre bien ques de pres[٢].

٣ ــ والإدارة المحلـــية أو اللامركزية الإقليمية أسلوب من أساليب التنظيم الإدارى يـــراد بـــه توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية فى الدولة وبين الهيئات الإدارية المنتخبة والمتخصصة على أساس إقليمى لتباشـــر مـــا يعهد به إليها تحت رقابة هذه السلطة . ويعد توزيع هذه الوظـــيفة بيـــن الســـلطة المركزية وبين الهيئات المحلية (الإقليمية) والمـــزج بيـــن النظام المركزى واللامركزى فى التنظيم الإدارى من المشـــكلات الإدارية التى تجتهد الدول فى إيجاد الحلول الملائمة لها وتـــتأثر فـــى ذلـــك بدرجـــات متفاوتة بالظروف السياسية والعوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية السائدة فى كل منها . بل أن توزيع الوظـــيفة الإدارية بين الحكومة والهيئات الإقليمية والمحلية فى الدولة الواحـــدة يتـــنوع من وقت لآخر ومن مرحلة إلى أخرى من مراحل

---

(١) الدكتور محمد عبد الله العربى : " نظام الإدارة المحلية ــ فلسفته وأحكامه " ، ص ١٦.

(٢) Herve Detton, L'administration et locale en France, Paris 1981, p.9.

تطورهـــا . فالنظم الإدارية لا يمكن وصفها بالثبات والاستقرار وهى بطبيعــتها مرنة تحتاج إلى مراجعة مستمرة لكى تستجيب لتطورات الحياة .

٤ ــ وإذا كـــان نظـــام الإدارة المحلـــية فى أصله قد نشأ مسايراً للتطور المدنـــى منذ شعر الإنسان بالحاجة إلى التضامن مع غيره من سكان القـــرى والمـــدن للوفـــاء بالحاجات المشتركة بينهم ، فإنه لم يعرف كتنظـــيم إدارى إلا بعـــد قيام الدولة الحديثة وفى نهاية القرن الثامن عشر، وبعد انتشار المبادئ والأفكار الديمقراطية وارتباط الدعوة إليها فـــى المجـــال السياسى بالدعوة إلى تطبيقها فى المجال الإدارى . فقد وجـــدت الديمقراطية السياسية فى نظام الإدارة المحلية ما يحقق تلك المبادئ التى قامت من أجلها ،كما وجدت فيه الحكومات البرلمانية فى معظـــم دول أوروبـــا وأمريكا الشمالية ، نظاماً يشرك المواطنين فى إدارة شـــئونهم ويؤهلهـــم سياسياً للقيام بدورهم كحاكمين عندما يحين الوقـــت لتولـــيهم الســـلطة . وقد شهد القرن التاسع عشر مع ازدهار الديمقراطية السياسية ميلاد ونشأة تنظيمات الإدارة المحلية فى الدول المختلفة.

٥ ــ وقد وجد نظام الإدارة المحلية العديد من الأنصار الذين يؤيدون الأخذ بـــه، وبخاصة من بين الفقهاء المهتمين بعلم التنظيم الإدارى ، حيث وجـــد هؤلاء الفقهـــاء فى نظام الإدارة المحلية الوسيلة المثلى لتحقيق الـــتوازن المنشـــود فى الدولة وكوسيلة للحـــد من مخاطر المركزية وتصـــحيحها دون هدمهـــا بهـــذا التعدد القائم على كثرة الأشخاص القانونـــية المستقلة والتى يكون لها سلطة البت فى الأمور التى تصل بمصالح المواطنين ابتداء ــ فالمركزية تعد نظاماً مقبولاً عندما كانت

وظـيفة الدولة مقصورة على صون وحماية أمنها الخارجي والداخلى وإقامــة العــدل بين الناس ، أما وقد اتسع نشاطها ونطاق تداخلها ، أصبح قيامها بأداء وظيفتها من الأمور الصعبة غير المستحبة . فتعدد الهيــئات الإقليمية والمحلية يخفف من ثقل الأعباء الملقاة على عاتق السلطة المركزية وينقل بعض هذه الأعباء إلى تلك الهيئات مما يساعد على سرعة البت فى الأمور الإدارية .

وسوف نقسم هذا الفصل إلى عدة مباحث على النحو التالى :

المبحث الأول : تمييز الإدارة المحلية عما يشبهها من نظم أخرى .

المبحث الثانى : نشأة الإدارة المحلية فى جمهورية مصر العربية .

المبحــث الثالث : مقومات الإدارة المحلية وتطبيقاتها فى جمهورية مصر العربية

المبحث الأول

تمييز الإدارة المحلية عما يشبهها من نظم أخرى

توجـد بعض الأنظمة والمصطلحات التى تتشابه مع نظام الإدارة المحلية ولكنهـا تختلف عنها فى المعنى والمضمون .

ودراسة نظام الإدارة يقتضينا التمييز بين الإدارة المحلية من ناحية وتلك النظم المشابهة لها من ناحية أخرى حتى لا يحدث خلط فى الأذهان بين الإدارة المحلية وبين أى من هذه النظم .

وتتمثل النظم التى تتشابه مع نظام الإدارة المحلية وتختلف عنه من حيث المعنى والمضمون فى كل من : اللامركزية المصلحية ، ونظام عدم التركيز الإدارى ، واللامركزية السياسية وأخيراً الحكم المحلى .

وسوف نتناول فيما يلى التمييز بين الإدارة المحلية من ناحية وبين كل نظام من النظم المشار إليها من ناحية أخرى فى مطلب مستقل .

المطلب الأول

التمييز بين الإدارة المحلية واللامركزية المصلحية

بـادى ذى بدء نود أن نوضح أن الإدارة المحلية تعنى من الناحية القانونـية " اللامركـزية الإداريـة الإقليمية " La décentralisation territoriale .

فاللامركـزية الإدارية الإقليمية تقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصـات بيـن الحكومـة فى العاصمة والوحدات الإقليمية ذات الشخصية الاعتبارية والتى تسمى " بالإدارة المحلية " .

وبمقتضـى هـذا الأسـلوب يقسم إقليم الدولة إلى وحدات إقليمية محـددة ذات شخصـية اعتبارية ويقوم على إدارة كل وحدة مجلس محلى

منتخب (كلـه أو أغلبه) على أن تخضع هذه المجالس لإشراف السلطة المركزية ورقابتها .

والإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية الإقليمية تختلف عن نوع آخر من اللامركزية الإدارية ألا وهو اللامركزية اللإدارية المصلحية أو المرفقية La décentralisation par service .

حيث **النوع الأول** من اللامركزية الإدارية (الإقليمية) يتم توزيع الوظـيفة الإدارية فيه على أساس إقليمى أى تتحدد مهام ممارسة الوظيفية الإدارية بنطاق إقليم معين .

أما **النوع الثانى** من اللامركزية الإدارية (المصلحية أو المرفقية) فإنه يتم توزيع الوظيفة الإدارية فيه على أساس موضوعى .

ويقصد باللامركزية الإدارية المصلحية ، قيام هيئات عامة مستقلة تحدد اختصاصاتها على أساس موضوعى أو منح مرفق قومى الشخصية الاعتبارية وقدر من الاستقلال . وتمارس هذه الاختصاصات على مستوى أقالـيم الدولة أو بالنسبة لإقليم أو عدة أقاليم معينة من إقليم الدولة وهى ما يعرف بالهيئات العامة .

المطلب الثانى

التمييز بين الإدارة المحلية ونظام عدم التركيز الإدارى

يخلط البعض بين اللامركزية الإدارية المحلية (الإدارة المحلية) وبين نظام عدم التركيز الإدارى رغم وجود اختلاف بينهما .

فالتركـيز الإدارى يعد صورة من صور المركزية الإدارية بينما اللامركزية الإدارية المحلية تعد صورة من صور اللامركزية الإدارية .

ففـى حالة التركيز الإدارى يكون توزيع الاختصاصات فى نطاق السلطة المركزية، ويكون لرئيس السلطة حق تفويض بعض اختصاصات

لأشخاص يديرونها نيابة عنه ، ويتصرفون فى الحدود الممنوحة لهم ، كما يحــق للرئيس سحب أو إلغاء هذه الاختصاصات ليمارسها بنفسه أو يقللها أو يزيد عليها على النحو الذى يراه .

أمــا فــى حالــة اللامركــزية الإداريــة الإقليمية فإن السلطات والاختصاصــات توزع بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية على أســاس الــنقل والتفويض . فهى اختصاصات أصلية مستمدة من القانون تمارســها مســتقلة عــن السلطات المركزية فى الحدود التى ينص عليها القــانون . ويتــبع ذلــك ألا يكــون للســلطات المركزية سلطة المساس باختصاصــات الهيئات اللامركزية أو حتى خلع اختصاصات جديدة عليها إلا بــذات الطريقة التى منحت بها اختصاصاتها أصلاً ، سواء كان أسلوباً تشريعياً أو تنفيذياً أو على النحو الذى يحدده قانون إنشاء هذه الهيئات .

المطلب الثالث

التمييز بين الإدارة المحلية وبين اللامركزية السياسية

تــدق الــتفرقة بيــن نظام الإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية الإقليمية وبين نظام اللامركزية السياسية .

فاللامركــزية بصــفة عامــة أسلوب فى التنظيم يقوم على أساس توزيــع السلطات والاختصاصات بين السلطات المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانوناً. واللامركزية ــ بهذا المعنى ــ قد تكون لامركزية إدارية أو لامركزية سياسية .

واللامركزية السياسية La décentralisation politique : هى وضع دستورى يقوم على توزيع الوظائف الحكومية المختلفة ، التشريعية والتنفــيذية والقضــائية، بيــن الحكومة الموجودة فى العاصمة وحكومات الولايــات أو الجمهوريــات أو مــا إلى ذلك من المسميات . ويعرف هذا

التنظيم من الناحية الدستورية بنظام الاتحاد الفيدرالى ، أو الاتحاد المركزى(١) ، وتكون الدول التى تأخذ به دولاً مركبة مثل الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا والإمارات العربية المتحدة .

ومثل هذا النوع من اللامركزية السياسية يناسب الدول كبيرة الحكم، والتى تتعدد بها القوميات . أو التى يوجد بها اختلافات واضحة بين اللغات والثقافات والتقاليد لسكان وحداتها السياسية المختلفة .

يرى غالبية الفقه فى مصر وفرنسا(٢) ضرورة التمييز بين

---

(١) يقوم النظام الفيدرالى على أركان ثلاثة هى :

١ـ سيادة الدستور الذى أنشئ بمقتضاه الاتحاد .

٢ـ توزيع السلطات الثلاثة " التشريعية والتنفيذية والقضائية " ، بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات أو الجمهوريات بالأقاليم التى تشكل الاتحاد .

٣ـ وجود هيئة عليا للفصل فى المنازعات التى تنشأ بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الوحدات الداخلة فى الاتحاد (المحكمة الاتحادية العليا) .

انظر :

C. F. Strong, Modern political constitutions. Sidgwick and Jackson, London, 7th ed., 1963, pp. 64-65.

ـ راجع فى هذا الموضوع : الدكتور فؤاد العطار : " النظم السياسية والقانون الدستورى " ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٩ ، ص ١٤٩ وما بعدها .

ـ الدكتور محمود عاطف البنا : " الوسيط فى القانون الإدارى " ، المرجع السابق، ص ١٦١ وما بعدها .

(٢) من الفقهاء فى مصر : الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى : " مبادئ القانون الإدارى"، المرجع السابق ، ص ١٢٨ ، الأستاذ الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ١٠ ، الأستاذ الدكتور محمد عبد الله العربى : " مفهوم الوحدة والاتحاد فى الفقه الدستورى المعاصر " ، المجلة المصرية للعلوم السياسية ، مارس سنة ١٩٦٤ ، ص ٥٨ وما بعدها ، الأستاذ الدكتور توفيق شحاته : " مبادئ ==

اللامركـــزية السياســـية وبين اللامركزية الإقليمية أو نظام الإدارة المحلية على أساس أن نظام اللامركزية السياسيـــة نظام يتصل بالتنظيم الدستورى للدولـــة ويقـــوم على حساب الوحدة التشريعية والتنفيذية والقضائية ، أما اللامركـــزية الإقليمية فهى أسلوب من أساليب التنظيم الإدارى فى الدولة يتصـــل بطـــريقة تسيير الوظيفة الإدارية ولا يمس بحسب الأصل وحدة الدولـــة السياســـية أو القانونية فالأول أسلوب لحكم دولة مركبة (١) Etat composé والثانى أسلوب من أساليب إدارة دولة بسيطة .

وتأسيساً على ما سبق فإن الفقه الغالب يرى أن النظامين يختلفان من حيث الطبيعة والجوهر (٢) .

== القـــانون الإدارى " ، الجزء الأول ، القاهرة ١٩٥٤ ، ص ١٨٤ ، الدكتور طعيمة الجرف : "نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسى "، القاهرة ، سنة ١٩٦٤.

ـ وفى الفقه الفرنسى :

- Waline, droit administratif qed, op. cit., p. 188;
- Hsarcel Prelot, op. cit., p. 305.

(١) يرى " دايس " أن الاتحاد المركزى (اللامركزية السياسية) تدبير سياسى يقصد به التوفـــيق بيـــن هدفى الوحدة القومية من جانب وحقوق الدولة المكونة للاتحاد من جانب آخر . ولذلك كانت السلطة التشريعية موزعة فى الدولة الاتحادية بينها وبين الوحدات دولاً كانت أو دويلات .

ـ انظـــر : الدكتور محمد عبد الله العربى ، المرجع السابق ، ص ٦٠ ، نقلاً عن "دايس".

(٢) وهناك فى الفقه الفرنسى من يرى أن النظامين يتبعان لأصل واحد يتعلق بالتنظيم الحكومـــى داخـــل الدولة ولا يختلفان إلا من حيث مدى وسعة السلطات الممنوحة للوحـــدات الـــثانوية المستقلة فى كل منها ، ومن ثم فلا يختلفان من حيث الطبيعة والجوهر.

ـ انظر فى تأييد هذا الرأى كل من : موريس ديفرجيه ، المرجع السابق ، ==

والواقــع أنــه إذا كــان يوجــد تميــيز بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإقليمية، فإن هذا التمييز ليس بالأصالة التى تبدو لأول وهله بــل أن هناك تقارب بين النظامين يمكن أن نستشفه من خلال الحجج التى يقدمها أنصار التمييز بين النظامين .

ويــرى غالبــية الفقهاء أن هناك تمييز بين اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلــيــة) وبيــن اللامركزية السياسية وتتمثل تلك الفروق فيما يلى:

أولاً : أن اللامركزية الإدارية الإقليمية تتميز بوحدة الدولة السياسية أى وحدة القانون، أما اللامركزية السياسية فإنها تتميز بتعدد القوانين:

يــرى الفقــه الغالب من أنصار التمييز بين اللامركزية الإقليمية واللامركــزية السياسية ــ أن الأولى تبقى على وحدة الدولة السياسية أى وحــدة القــانون بهــا بيــنما فــى الثانية تقضى على هذه الوحدة فطابع اللامركــزية السياســية هــو تعدد الشرائع تبعاً لتعدد الوحــدات الثانوية المتمتعة بالسيادة تمتعاً تنحصر معه سيادة الدولة العامة فى دائرة ضيقــة لا تتعداها ، أما اللامركزية الإقليمية فتنكر على أقاليم الدولة تمتعها بإرادة تشريعية خاصة فإذا أصبحت أى وحدة إقليمية فى الدولة تتمتع بتشريعات خاصــة متميزة فإنها لا تصبح فى دائرة اللامركزية الإقليمية بل فى دائرة اللامركزية السياسية أو الاتحاد المركزى [1] .

فــالدويلات أو الأقاليم أو المقاطعات Cantons فى الدول المتحدة اتحــاداً مركــزياً يتمتع بعدد من السلطات السياسية (حكومة أو سلطة أو

== ص ٧٠، وفرانسوا بول بنوا ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ .

(١) راجع : الدكتور طعيمة الجرف ، المرجع السابق ، ص ٢٣١ .

سـلطات تشريعية Pouvoir de legislatif ، وعلى العكس منْ ذلك فإن الوحـدات الإقليمـية فى الدول ذات الأنظمة اللامركزية الإدارية لا تكون حكومـات ولكـنها تكون هيئات لها اختصاصات إدارية بالنسبة للمرافق المحلـية وهـى اختصاصـات يحددها المشرع فيوسعها ويضيقها حسب الأحوال كما سنرى .

وينـتهى أصـحاب هـذا الرأى إلى القول بأن وحدة التشريع هى ظاهرة تفصل اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية [١] .

ويـرى جانب آخر من الفقهاء [٢] أن وحدة التشريع ليست ظاهرة تفصل اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية فى كل الحالات :

ويقول هؤلاء الفقهاء أنه فى بعض الحالات ، كما فى إيطاليا مثلاً، وهـى دولـة موحدة بسيطة نجد أن المشرع الدستورى [٣] يمنح المناطق

---

(١) راجع : الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ١٢ .

(٢) راجـع : الدكتور عادل محمود حمدى : " الاتجاهات المعاصرة فى نظام الإدارة المحلية "، رسالة دكتوراه ، ص ٩١ .

(٣) انظر : المادة ٥ من الدستور الإيطالى الحالى وهى تنص على :

La republique, une et indivisible, et reconnait et favorise les autonomies locals realise dans les services que dependent l'etat la plus ample décentralisation administrative; adapte les principes et les methodes de sa legisration aux necessitet de la autonomie de la décentralisation.

ـ وانظر أيضاً : نص المادة ١١٤ من نفس الدستور وهى تقول :

La republique se divise en regions, provinces, etcommunes.

ـ ونص المادة ١١٧ من نفس الدستور وهى تقول :

La region fixe pour les matieres suivantes des regles ligeslatives dans les limites des principes fndamentaut fixes par les lois de l'etat.

ـ وبعد أن نصت المادة على المسائل التى تدخل فى اختصاص المنطقة ==

وهــى وحــدات إداريـــة مستقلة من وحدات نظام الإدارة المحلية سلطة التشـــريع فى بعض المسائل التى تدخل فى اختصاصها الإدارى ، كما أن لهـــذه المـــناطق ســـلطة لائحية إلى جوار سلطتها التشريعية بتفويض من المشرع .

وفـــى ذلـــك فإن نظام الإدارة المحلية فى إيطاليا يتشابه مع نظام الاتحـــاد المركزى إلى الحد الذى لا يمكن الفصل بينهما .

ومـــن ثـــم فـــلا يمكـــن اعتبار وحدة التشريع هى ظاهرة تفصل اللامركزية الإقليمية عن اللامركزية السياسية فى كل الحالات .

ثانياً : خضوع الوحدات المحلية فى نظام الإدارة المحلية لرقابة الحكومة المركـــزية بينما لا تخضع الولايات فى نظام اللامركزية السياسية لرقابة الحكومة الاتحادية :

يـــرى أنصـــار التميـــيز بيـــن اللامركزية الإقليمية واللامركزية السياســـية أن هذيـــن النظامين يفترقان من حيث خضوع الهيئات المتمتعة بالـــنظام الأول لسلطة الحكومة ورقابتها وذلك مهما كانت درجة استقلال وحدات هذا النظام لأنها بدون هذه الرقابة تصبح دولاً داخل الدولة ــ أما الدويلات أو الولايات (الوحدات المستقلة) فى النظام الثانى فإنها لا تخضع للـــرقابة مـــن جانب هذه السلطة فهى تسير أمورها وتدير شئونها وفق ما تـــراه ملائمـــاً لظـــروفها ومحققـــاً لمصـــالحها مادامت تعمل فى حدود اختصاصـــاتها فالرقابة التى على الهيئات المستقلة تعتبر فى نظر أصحاب

== التشريعى:

Le lois de la republique peuvent delegur à laregion le laregion le pouvoir de prendre des dispositions pour leur e ealisation.

هذا الرأى فارقاً جوهرياً بين النظامين وتقوم هذه الفكرة على أساس أنه فى نظام اللامركزية الإقليمية لا يوجد فى الدولة إلا نوع واحد من الحكام وأن عمـال الإدارة اللامركـزية ليسوا إلا ممثلين لهؤلاء الحكام يعملون نيابة عـنهم وتحت إشرافهم أما فى نظام اللامركزية السياسية فإن هناك نوعين من الحكام نوع يخص الدولة الاتحادية أى الدولة فى مجموعها ونوع آخر فـى كل دولة أو ولاية وهؤلاء يظلون متمتعين بصفة الحكام ماداموا غير خاضعين لرقابة أو سلطة النوع الأول من الحكام فإن أخضعوا لهذه الرقابة فقدوا صفتهم كحكام ـ وأصبحوا ممثلين للأولين عاملين باسمهم .

وينتقد أحد الفقهاء هذا الفارق الذى قال به غالبية الفقه للتمييز بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية قائلاً :

أن القـول بـأن الذى يفرق بين النظامين اللامركزى الإدارى ، واللامركـزى السياسـى هو فى وجود الرقابة على الهيئات المستقلة فى الـنظام الأول وعـدم وجودهـا أو انعدامه فى النظام الثانى قول يجانب الصواب ويخالف الواقع فالرقابة موجودة على الهيئات المستقلة فى كل من النظامين .

ففى الأنظمة الاتحادية نجد أن الرقابة على الهيئات المستقلة رقابة متبادلـة وأنها تتم عن طريق هيئة محايدة غير متحيزة Impartial [١] ، وهـذا الـنوع من الرقابة يختلف فى التطبيق من نظام اتحادى لآخر تبعاً لظـروف كـل اتحـاد وخير دليل على ذلك ما نصت عليه المادة٤٨ من دستور دولة اتحاد الجمهوريات العربية المتحدة الصـادر فى أول سبتمبر

(١) Claude Palazzoli – Les regions italiennes contribution a létude de le Decentralisation Positque, Paris 1966, p. 429.

سـنة ١٩٧١ [1] ، شـأنه فى ذلك شأن دساتير الاتحادات المركزية على إنشـاء محكمة دستورية اتحادية تختص بالفصل فى الطعون التى تقدم فى مـدى مطابقـة قوانيـن الجمهوريات لدستور الاتحاد وقوانينه وكذلك فى الفصل فى المنازعات ذات الطابع القانونى التى تقوم بين سلطات الاتحاد وسـلطات الجمهوريـات أو أيـة اختصاصـات أخرى يصدر بها قانون اتحادى.

أمـا فـى نظـام اللامركزية الإقليمية فإن الرقابة على الوحدات المحلـية لا تمـارس إلا مـن جانب واحد وهو السلطة المركزية وتسمى بالوصـاية الإدارية وهى رقابة مشروعية وملاءمة ـ فالسلطة الوصائية تراقـب الهيئات المحلية من ناحية مشروعيتها ومطابقتها للقواعد القانونية علـى حسب سلم المشروعية القائم فى كل دولة . كما أنها تراقب أعمال تلك الهيئات المحلية أيضاً من حيث موافقتها للصالح العام .

وفى هذه الناحية فإن الرقابة القائمة على الهيئات المستقلة فى نظام اللامركـزية الإقليمـية يفترق عن الرقابة الموجودة فى نظام اللامركزية السياسـية فى أن الأولى تمارس من جانب واحد وعلى مشروعية ملاءمة أعمـال الهيئات المستقلة أما فى النظام الثانى فلا تمارس إلا على أعمال الهيـئات المستقلة من ناحية مشروعيتها كما أنها رقابة متبادلة أى تمارس مـن جانب الحكومة الاتحادية ـ ومن جانب الهيئات المستقلة أو الولايات أيضاً.

ويخلـص هـذا الجانـب مـن الفقه إلى أن الفارق بين النظامين

---

(١) يلاحـظ فـى هذا الشأن أن اتحاد الجمهوريات العربية المتحدة بين مصر وسوريا وليبيا قد تم إلغاؤه .

اللامركـــزى الإدارى، واللامركـــزى السياســـى من حيث الرقابـــة على الهيئات المستقلة فى كلا النظامين ليس فارقاً بيناً – وإنما يختلفان من هذه الناحية من حيث المدى والاتساع .

ثالـــثاً : وحـــدات الإدارة المحلية لا تتمتع بأى مظهر من مظاهر السيادة الداخلـــية أمـــا الولايات فى الاتحاد المركزى فإنها تتمتع بمظاهر السيادة الداخلية :

يـــرى الفقـــه الغالـــب مـــن أنصار الخلاف الجوهرى بين نظام اللامركـــزية الإقليمـــية واللامركـــزية السياسية أن وحدات النظام الأول المستقلة لا تتمتع بأى مظهر من مظاهر السيادة الداخلية أما النظام الثانى فـــإن وحداته بحكم ما لها من حق المشاركة فى شئون السيادة القانونيـــة تملك أن تشارك بإرادتها فى تكوين إرادة الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً – وهو ما لا يعترف به لوحدات النظام اللامركزى الإقليمى التى ليس لها أى نصيب من السيادة التبعية شأن الولايات المكونة لدولة الاتحاد [١] .

ومـــن ناحية أخرى فإن الولايات أو الوحدات المستقلة فى الاتحاد المركـــزى هى تنظيمات أصيلة Institutions originaires لها سلطاتها التأسيسية Pouvoirs constituants ولها سلطة مشرعة بالنسبة للمسائل الـــتى لا تدخـــل فـــى اختصاص المشرع الاتحادى فى حين أن الوحدات المستقلة فى نظام الإدارة اللامركزية الإقليمية تستمد كيانها واختصاصاتها من السلطة المؤسسة القومية Pouvoir constituant nationale [٢] .

ويرتـــب أنصـــار هذا الرأى على هذا كله أن المشرع العادى هو

---

(١) انظر : الدكتور محمد عبد الله العربى ، المرجع السابق ، ص ٦٣ .

(٢) انظر : Maranini ، المرجع السابق ، ص ٧٩ .

الذى يحدد اختصاصات الوحدات المحلية فى نظام اللامركزية الإقليمية أما فـى اللامركـزية السياسية فالأمر يختلف فسلطة الحكومة الاتحادية تكون مقيدة بالاختصاصات المقررة للوحدات المستقلة ـ أى الولايات ـ وهناك سلطة عليا وهى دستور الاتحاد تكفل هذا التحديد وتصونه .

على أن هذه النتيجة لا تصدق فى رأينا فى جميع الحالات فسلطة المشـرع العـادى بالنسبة لإنشاء الوحدات المحلية ومنحها اختصاصاتها تكـون مقيدة فى الدساتير الجامدة التى تنص على أحكام تفصيلية بالنسبة لهذه المسائل ومثال ذلك الدستور البلجيكى الصادر سنة ١٨٣١ حيث نظم فـى بعـض مواده أحكاماً تفصيلية خاصة بإنشاء وإلغاء وتعديل وحدات الإدارة المحلـيـة بهـذه الدولـة ـ والفقه البلجيكى (١) يرى أن المشرع العادى لا يمكنه المساس بتنظيم هذه الوحدات أى بإلغائها أو تعديلها وإنما الـذى يملـك ذلك المشرع الدستورى وأن تعديل هذه الوحدات أو إلغائها يسـتلزم إجـراء تعديل فى الدستور نفسه بالطرق الدستورية المعروفة . وكذلـك بالنسبة لاختصاصات وحدات الإدارة اللامركزية الإقليمية ـ فإن الفقـه فـى مصر (٢) يرى أن المسألة الخاصة بحرية المشرع فى تحديد اختصاصات الهيئات المحلية تتوقف على المسلك الذى ينتهجه الدستور فإذا اكتفى الدستور بوضع الأسس العامة لاختصاص الهيئات اللامركزية (٣) ،

---

(١) André Buttgenback, Droit administratif, deuxième partie. 1949, p. 204 et suive.

(٢) انظر : الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ١٢٩ .

(٣) كموقـف دسـاتير ١٩٢٣ ، ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ فى مصر . أما دستور ١٩٧١ فقد فوض المشرع الدستورى المشرع العادى فى تحديد كيفية تشغيل الوحدات المحلية واختصاصاتها، حيث ورد فى المادة ١٦٣ من الدستور " يبين القانون طريقة ==

فـــإن المشـــرع فى هذا النظام يتمتع بحرية كبيرة فى تحديد اختصاصات الهيـــئات اللامركـــزية وعلى العكس تضيق سلطة المشرع العادى فى هذا الخصـــوص إذا تضـــمن الدســـتور مـــبادئ محـــددة وتفصيلية فى تحديد اختصاصـــات الهيـــئات اللامركزية فحينئذ لا يستطيع التشريع العادى أن ينتقص من اختصاصات الهيئات اللامركزية التى حددها الدستور وإلا كان تشريعاً غير دستورى .

ونحن نتفق مع هذا الرأى، فنظام الإدارة المحلية يصبح بمنحى من ســـلطة الـــبرلمان إذا ما تضمن الدستور أسساً محددة لهذا النظام كما هو الشأن فى دساتير ١٩٢٣ ، ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ فى مصر لأن المشرع العادى يصـــبح مقيداً بالمبادئ المنصوص عليها فى الدستور وتضيق حريته كلما تضمن الدستور على مبادئ تفصيلية لنظام الإدارة المحلية كما فعل دستور جمهوريـــة مصـــر سنة ١٩٥٦ حيث خصص هذا الدستور لنظام الإدارة المحلية المواد من ١٥٧ ــ ١٦٦ .

الخلاصة :

يتضـــح ممـــا سبق أن الإدارة المحلية أو اللامركزية الإقليمية ــ ونظـــام اللامركزية السياسية أو الاتحاد المركزى وإن كانـــا يفترقان من حيـــث الطبيعة والجوهر إلا أن الفروق بينهما فى بعض الحالات قد تقرب النظاميـــن مـــن بعضـــهما على أن ذلك لا ينسينا طبيعة كل من النظامين فالأول أسلوب من أساليب التنظيم الإدارى ويتعلق بكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية ويطبق فى كل من الدول البسيطة والدول المركبة على السواء ،

== تشـــكيل المجـــالس الشـــعبية المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية وضمانات أعضائها وعلاقتها بمجلس الشعب والحكومة ... ".

أمـــا الـــثانى فأسلوب من أساليب الحكم يتعلق بتوزيع مظاهر السيادة بين الحكومة الاتحادية وبين الولايات فيكون هناك ثمة سلطة تشريعية وتنفيذية وقضـــائية اتحاديـــة تمـــارس اختصاصاتها على كافة أرجاء أقاليم الدولة الاتحادية وتقوم بجوارها سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية فى الولايات ومـــن ثم فلا يمكن تطبيق النظام الثانى إلا فى الدول المركبة على عكس النظام الأول فيمكن تطبيقه فى الدول البسيطة والدول المركبة على السواء.

المطلب الرابع

التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلى

يطلق على نظام اللامركزية الإدارية فى المملكة المتحدة اصطلاح " الحكـــم المحلى " Local government ، ويطلق على ذات النظام فى فرنسا اصطلاح " الإدارة المحلية " Local administration .

وهـــذا الاخـــتلاف فى التسمية يثير التساؤل حول طبيعة كل من النظاميـــن وحـــول مـــدى دقة كل من اصطلاحى " الإدارة المحليـــة " " والحكم المحلى " فى التعبير عن كل منهما ، وهل هما تعبيران مترادفان أم تعبـــيران مختلفان ؟ وأيهما يصلح للتعبير الدقيق عن اللامركزية الإدارية الإقليمية .

للإجابـــة علـــى كـــل تلك التساؤلات نتناول أولاً رأى الفقهاء فى الإجابـــة على التساؤلات المطروحة ثم نوضح بعد ذلك رأينا فى شأن تلك التساؤلات .

الفرع الأول

آراء الفقهاء فى شأن التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلى

اختلف الفقهاء حول أسس التفرقة بين الحكم المحلى والإدارة المحلية ، ونستطيع أن نميز بين ثلاثة آراء فى هذا الشأن .

الرأى الأول : ويرى أن هناك فرق بين اصطلاح " الإدارة المحلية " واصطلاح " الحكم المحلى "

يرى فريق من الفقهاء والشراح أن الفارق بين الإدارة المحلية والحكم المحلى هو أن الأولى تشير إلى أسلوب معين من أساليب اللامركزية الإدارية [١] ، بينما تشير الثانية إلى أسلوب معين من أساليب اللامركزية السياسية . والمفهوم أن اختصاصات اللامركزية الإدارية تنفيذية فقط ، ولا ترتبط بشكل الدولة أو وحدتها السياسية حيث قد توجد فى الدولة البسيطة والمركبة ، بينما اللامركزية السياسية النابعة من التنظيم الدستورى للدولة فإنها تقوم على حساب وحدة الدولة السياسية ، حيث توزع حقوق السيادة بين دولة الاتحاد والوحدات الأخرى المكونة لها والتى تملك سلطات قضائية وتشريعية وتنفيذية وفق دستور الاتحاد .

ويبدو أن هذا الفريق يفرق بين مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلى على أساس المدلول اللغوى للاصطلاحين " إدارة " و " حكم " وعلى هذا الأساس فإن الحكم المحلى لا يوجد فى إطار هذا المعنى إلا فى

---

(١) راجع : الدكتور فؤاد العطار ، المرجع السابق ، ص ١٥٣ .

الـــدول الفيدرالـــية ، أما نظام الإدارة المحلية فقد يوجد في الدول البسيطة والمركبة .

ويتضـــح مما سبق أن هذا الفريق من الفقهاء يرى أن الاصطلاح المناســب للتعبير عن اللامركزية الإدارية الإقليمية هو اصطلاح " الإدارة المحلية " وليس اصطلاح "الحكم المحلى " .

وقد عبر عن ذلك ـ بحق ـ الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى (١) بقوـله أن اصطلاح " الإدارة المحلية " أدق لأن اصطلاح الحكم ينصرف إلى جميع مظاهره. ومظاهر الحكم التقليدية هى التشريع والتنفيذ والقضاء، ومن المسلمات أن نظام الإدارة المحلية لا شأن له بالتشريع ولا بالقضاء ، ولكن عمله ينحصر فى مجال الوظيفة التنفيذية، وفيما يتعلق بالمرافق ذات الطـــابع المحلـــى دون غيرها .... أما الحكم المحلى فإنه يوجد فى الدول ذات الـــنظام الفيدرالى أو الاتحاد المركزى والذى تعتبر الولايات المتحدة مـــن أقـــدم تطبـــيقاته فى العالم . فالولاية فى هذا النظام لها اختصاصها التشـــريعى والقضـــائى بجانب الاختصاصات التنفيذية فبرلماناتها تصدر تشـــريعات محلـــية ، ومحاكمها تصدر أحكاماً قضائية ، كما أن الأجهزة التنفيذية فى الولاية تمارس الاختصاص التنفيذى .

الـــرأى الثانى : ويرى أن اصطلاحى " الإدارة المحلية " " والحكم المحلى " مترادفان ، وأن لهما مدلولاً واحداً .

يرى فريق من الفقهاء أن اصطلاحى " الإدارة المحلية " " والحكم المحلى " مترادفان وأن أى اصطلاح منهما يصلح للتعبير عن اللامركزية

---

(١) راجـــع : الدكتور سليمان الطماوى : " شرح نظام الحكم المحلى الجديد ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية " ، دار الفكر العربى ، ١٩٨٠ ، ص ٣ـ٤ .

:دارية الإقليمية [١] .

وحجـــة أصـــحاب هذا الرأى أن اللامركزية الإدارية الإقليمية فى مملكـــة المتحدة يطلق عليها تسمية " الحكم المحلى " على الرغم من أنها .ولـــة بســـيطة ومـــن ثم لا غضاضة من استعمال أى المصطلحين مكان الآخر.

الرأى الثالث : أن الإدارة المحلية ليست هى الحكم المحلى ولكنها :زء من الحكم المحلى لا يمكن فصله .

يرى فريق من الفقهاء أن الإدارة المحلية تشكل خطوة أولى على طـــريق نحـــو الحكم المحلى ، وهى بالتالى تشكل جزءاً من نظام الحكم لمحلى لا يمكن فصله .

ويؤكد هذا الفريق أن الإدارة المحلية تشكل الإدارة الفعالة لتطوير لمجـــتمع المحلـــى، يتضـــمن وجود إدارة محلية كأمر حتمى والإدارة لمحلية تعتبر مرحلة أولى من مخطط طويل المدى لتحقيق الحكم المحلى . وهذا ما يمكن الاستفادة منه فى وضع استراتيجية ناجحة فى الدول النامية الـــتى تســـتطيع أن تطبق نظاماً متقدماً للحكم المحلى مـــرة واحدة نظراً لظروفها الاجتماعية المتخلفة وخاصة فى مناطق الريف [٢] .

وانطلاقـــاً مـــن هذا فإن البعض رأى أن الإدارة المحلية ينبغى أن تتمـــتع بقدر محدود من السلطات والاختصاصات ثم تتطور لتصبح حكماً محلياً [٣]. وأن التمييز بين نظام الحكم المحلى والإدارة المحلية يقوم على

---

(١) راجع : الدكتور ظريف بطرس ، المرجع السابق ، ص ٥١ .

(٢) الدكـــتور محمد فتح الله الخطيب ، وصبحى محرم : " اتجاهات معاصرة فى نظام الحكم المحلى " ، المرجع السابق ، ص ٣٥ .

(٣) الدكتور أحمد رشيد : " الإدارة المحلية " ، دار المعارف ، ١٩٨١ ، ص ٤٠. =

أســاس قدر الاستقلال الذى يتمتع به كل منهمـــا، فنجده بالإدارة المحلية أقل منه بالحكم المحلى .

والواضـــح أنـــه مـــن الخطـــأ ربـــط النظام بعوامل متغيرة مثل الصـــلاحيات والاختصاصات ونطاق مدى الاستقلالية ، لأن القياس على منطق هذا الرأى يستلزم منا تغيير النظام من حين لآخر .

والملاحظ أن الاختلاف بين الاصطلاحين وفقاً لهذا الرأى اختلاف لـــيس فى "الكيف" ولكن فى " الكم " . وليس هناك تدرج فى إتباع الإدارة المحلـــية ، بـــل هناك صور من النظام تطبق كل دولة ما يناسبها منها ، وبالطريقة التى تراها والمهم أن يمارس الشعب حقه فى إدارة شئون نفسه بنفسه . فإنه أقدر على التعرف على مشاكله وأقدر على حسمها .

الفرع الثانى

رأينا فى شأن التمييز بين

" الإدارة المحلية " و " الحكم المحلى "

لإبـــداء رأينـــا فى شأن التمييز بين اصطلاحى " الإدارة المحلية " و" الحكـــم المحلى " وأنهما أصلح للتعبير الدقيق عن اللامركزية الإدارية الإقليمـــية ، لابد أن نميز أولاً بين كل من " الإدارة " ، و " الحكومة " ثم بعد ذلك نعرض لوجهة نظرنا فى أى من مصطلحى " الإدارة المحلية " ،

== ويقـــول الدكـــتور أحمـــد رشـــيد فى مؤلفه هذا ، أمامنا تنظيمان محتملان فى اللامركزية هما:

ــ لامركزية الحكم (حكم محلى Local Government) .

ــ لامركزية فى الإدارة (إدارة محلية Local administration) .

وبالطـــبع يكون التنظيم الأول أكثر تطوراً فى اتجاه اللامركزية ، كما أن تأثيره فى النظام السياسى يكون أبعد وأخطر فى الشكل الثانى " .

و" الحكم المحلى " أدق فى التعبير عن اللامركزية الإدارية الإقليمية .

أولاً : تحديد المقصود بكل من لفظى " الإدارة " و " الحكومة " :

على الرغم من أن لفظى الحكومة والإدارة كثيراً ما يستعملان كمترادفين فإن التمييز بينهما له أهمية كبرى .

فكلمة "حكومة" Government مشتقة فى الأصل من لفظ لاتينى بمعنى "توجيه " Steering ، وتستعمل هذه الكلمة بمفهوم عام فتعنى التوجيه العام للسياسة الكلية للدولة بما فى ذلك العمل التشريعى ، وبالتالى فإن استعمال هذه الكلمة بمفهومها العام تعنى السلطات الثلاث : التشريعية والتنفيذية والقضائية .

وقد تستعمل هذه الكلمة بمعنى محدد أو ضيق فتعنى توجيه النشاط التنفيذى فقط . أى تعنى الهيئة التنفيذية دون غيرها من الهيئات الأخرى(١).

أما كلمة إدارة فهى مشتقة من أصل لاتينى بمعنى " الخدمة " Service وهى بذلك تحدد الجانب الفنى من عمل الحكومة . ذلك الجانب الذى يتطلب أداؤه خبرة وتخصصاً وكفايات خاصة .

وبمقتضى هذا التحديد اللفظى لاصطلاحي الحكومة والإدارة أن تختص الحكومة بتقرير السياسة العامة .

وأن تضطلع الإدارة بتنفيذ هذه السياسة العامة .

وإذا كان هناك تفرقة واضحة بين " الإدارة "، وبين " الحكومة " من الناحية اللغوية، فإن الفقهاء قد اختلفوا فى شأن وجود أو عدم وجود

---

(١) Ernest Barker, Britain and British people, Oxford University Press 1942, p. 61.

تفــرقة بيــن الوظيفة الإداريــة من ناحية والوظيفة الحكومية من ناحية أخرى، فهناك فريق يرى عدم وجود تفرقة بين الوظيفة الإدارية والوظيفة الحكومــية ، وهناك فريق آخر من الفقهاء ـ وهم الغالبية ـ يرون وجود تفرقة بين الوظيفة الإدارية والوظيفة الحكومية .

أ ـ الــرأى الــذى يــنكر وجود تفرقة بين الوظيفة الإدارية والوظيفة الحكومية :

يــرى أصحاب هذا الرأى عدم وجود تفرقة بين الوظيفة الإدارية والوظيفة الحكومية ، حيث يرون أن السلطة العامة فى الدولة موزعة بين ثــلاث هيئات هى : الهيئة التشريعية والهيئة القضائية ، والهيئة التنفيذية . ويــنظرون إلــى الســلطة التنفــيذية كسلطة واحدة تقوم بمباشرة أعمالها واختصاصــاتها السياســية والإدارية معاً ، دون تفرقة بين وظيفة إدارية ووظيفة سياسية .

فــيرى أصــحاب هذا الرأى أنه إذا كان مجلس الوزراء هو الذى يضــع السياسة العامة للدولة، وتتولى الوزارة عملية تنفيذ هذه السياسة إلا أنه من الناحية العملية يلاحظ الاختلاط بين الوظيفة السياسية والإدارية [١].

ب ـ الــرأى الــذى يقــر بوجود تفرقة بين الوظيفة الإدارية والوظيفة الحكومية :

يــرى غالبية الفقهاء أن السلطة التنفيذية تتكون من شقين متميزين

---

(١) الدكــتور ظريف بطرس : " الحكم المحلى فى إنجلترا " ، رسالة دكتوراه ، كلية التجارة ـ جامعة القاهرة ، ١٩٦٧ ، ص ٣٣ـ٣٤ .

ـ راجع من الفقهاء المؤيدين لهذا الاتجاه فى الفقه الفرنسى ما يلى :

- Leon Duguit, Traité de droit constitutionel, Paris, Ancienne librarie Fontemoing Editears, E, de Bocard, Successeur. 3eme ed. 1928, pp. 105, 158, 530-2.

هما سلطة الحكومة وسلطة الإدارة، والسلطة الأولى وظيفتها سياسية بينما السلطة الثانية وظيفتها فنية (إدارية).

فالوظيفة الحكومية تتضمن الأعمال الاستثنائية ذات الأهمية الكبرى أما الوظيفة الإدارية فتشمل الأعمال اليومية العادية . فالحكومة تتولى وضع السياسة العليا للدولة والإدارة تتولى تنفيذ هذه السياسة العامة .

ويستدل أصحاب هذا الرأى على حجة رأيهم بالقول بأنه فى حالة الأزمات السياسية والاقتصادية غالباً ما تعطل الحياة النيابية فى البلاد ، وقد تقال بسببها الوزارة أو يحل المجلس التشريعى ... الخ . ولكن الحياة تبقى مستمرة رغم ذلك . وتظل المرافق العامة مستمرة فى أدائها لعملها . وذلك لوجود السلطة الإدارية التى لا تنتهى وتتعطل بفعل الأزمات ، وهذا يعنى أنها سلطة متميزة [١] . هذا بالإضافة إلى أن الإدارة هيئة لها وجود ذاتى وإرادة مستقلة فى حدود السياسة العامة للدولة التى ترسمها الحكومة[٢] .

الخلاصة :

يتضح من السرد السابق وجود فارق من الناحية اللغوية بين كل من لفظى "الحكومة" ، و " الإدارة " .

---

(١) الدكتور محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، من ص ٤١١-٤١٢ ؛ الدكتور ماجد الحلو ، المرجع السابق ، ص ١١ ، وانظر : الدكتور ظريف بطرس ، المرجع السابق ، ص ٢٦ .

(٢) راجع فى هذا :

- Brain Chapman, The profession of government, the public service in Europe, Geroge Allen, London, 1959, pp. 274-288.

كما يتضح كذلك أن غالبية رجال الفقه يميز بين الوظيفة الحكومية مـــن ناحـــية والوظيفة الإدارية من ناحية أخرى فى نطاق الاختصاصات الممـــنوحة للســـلطة التنفيذية، وأن كل وظيفة من هاتين الوظيفتين المشار إليهما لها هدف ، حيث أن الوظيفة الحكومية هدفها وضع السياسة العامة ، أما الوظيفة الإدارية فهدفها تنفيذ السياسة العامة للدولة .

ثانياً : رأينا فى شأن التمييز بين " الإدارة المحلية " و " الحكم المحلى " :

نحن نرى أن اصطلاح " الإدارة المحلية " هو التسمية الدقيقة التى تعبر بحق عن اللامركزية الإدارية الإقليمية " أما اصطلاح "الحكم المحلى" فإنـــه لا يصلح للتعبير عن اللامركزية الإدارية الإقليمية وإن كان يصلح للتعبير عن اللامركزية السياسية .

ونستند فى هذا الرأى على الحجج التالية :

(١) أن اصـــطلاح " نظـــام الحكـــم المحلى " لا يعبر عن الوظيفة التى تمارســـها المجـــالس المحلـــية، " فنظام الحكم " يشمل فى المضمون الواســـع ســـلطات الحكـــم الثلاث وهى سلطة التشريع وسلطة التنفيذ وسلطة القضاء ، ويشمل فى المضمون الضيق معنى "الحكومة " وهى مجلـــس الـــوزراء الـــذى يختص برسم السياسة العامة للدولة وهذه السلطات سواء أخذنا بالمضمون الواسع لكلمة " حكم " أو بالمضمون الضـــيق لهـــذه الكلمـــة لا تملكهـــا الوحـــدات المحلية ولا تدخل فى اختصاصاتها أو وظائفها .

ومـــن ثـــم لا يجـــوز أن نطلـــق تعبـــير على نظام لا يدخل فى اختصاصه مضمون ذلك التعبير .

(٢) لا يمكـــن القـــول بأن المجالس المحلية فى المملكة المتحدة سلطات حكومـــية . لأن السلطة الحكومية الوحيدة الموجودة فيها هى مجلس الوزراء. الذى يمارس الوظيفة الحكومية فى جميع أنحاء البلاد .

وفـــى هذا المعنى يقول (Griffith Street) أستاذ القانون بجامعة لندن ومنشستر:

" الحكومـــة فـــى إنجلـــترا هـــى مجلـــس الوزراء ... ولكن هذا الاصطلاح كثيراً ما يستخدم استخداماً فضفاضاً Loosely لوصف الهيئات الـــتى تتمـــتع باختصاصـــات إداريـــة مـــثل الســـلطات المحلية Local authorities والمؤسسات العامة [1] .

(٣) كثيراً ما يرد فى الوثائق الإنجليزية وكتابات كبار رجال القانون فى المملكة المتحـــدة تسمية الإدارة المحلية منها على سبيل المثال :

ــ تعـــرف المقاطعـــات ــ وهـــى أكبر وحدات الحكم المحلى فى المملكة المتحدة ــ فى صلب قانون الحكم المحلى لعام ١٩٣٣ وغيره من القوانين المحلية بالمقاطعات الإدارية Administrative Counties .

وفـــى هـــذا ما يقطع أنها وحدات إدارية وليست وحدات حكومية بالمفهوم السابق إيضاحه .

ــ يـــرد فى الكتاب الرسمى الذى يصدر عن مكتب الاستعلامات المركزى بالمملكة المتحدة : أن الحكم المحلى كان ــ بصفة دائمة ــ جزءاً من الجهاز الإدارى للمملكة المتحدة [2] .

---

(١) J. G. Griffith and II Street, Principles of administrative, Law Pitman 3rd ed., 1963, p.7.

(٢) The central office of information, Briti British, and official Handbook, London, 1954, p. 57.

(The government on local basis has been part part of the administrative system of the United Kingdom from many centuries).

ـ يعالج بعض الكتاب الإنجليز موضوع الهيئات المحلية فى نطاق الحكم المحلى تحت عنوان السلطات الإدارية المحلية (١) .

(Local administrative authorities).

ويــرجع مصــدر التســمية فــى النظام الإنجليزى إلى اعتبارات تاريخــية محضــة ، فلقد بدأ النظام على أنه نوع من الحكم المحلى ولكنه تطور بعد ذلك واقتصر على الإشراف على المرافق المحلية، وهذا المعنى أبــرزه الفقهــاء المحدثــون حتى فى المملكة المتحدة نفسها (٢) وأصبحوا يطلقون عليه اسمه الصحيح " الإدارة المحلية " وليس حكماً محلياً ، لتميزه عــن نظــام الاتحاد الفيدرالى (أو المركزى) . ويرجع الإبقاء على هذه التسمية إلى طبيعة الشعب الإنجليزى وحبه للمحافظة على القديم .

(٤) إن الإدارة المحلــية لا تعتبر درجة من درجات الحكم المحلى بمعنى أنه لا يجوز القول بأن نظام الإدارة المحلية يمكن أن يتطور إلى نظام حكم محلى .

(٥) إن الهيئات المحلية لا تمارس اختصاصات سياسية أو دبلوماسية أو

---

(١) Sir Ivor Jennings, Cabines government, The Universities Press Cambridge, 3rd, ed., 1959, p. 208.

(٢) John J. Charke, History of local government of the United Kingdom, Herbert Jindins, 1955, p.6.
Lucois, B. Keith, The History of local government in England, London, 1970.
K. B. Smellie, A History of local government, Allen and Unwin 1975, pp. 10-11.
R. M. Punnett, British government and positics, London 1978, p. 374.

عسكرية . فعملها يكاد ينحصر فى أداء الخدمات ذات الطابع المحلى.

(٦) أنـــه لا يمكن القول بأن الهيئات المحلية حكومات محلية تأسيساً على أصـــالة استقلالها. واتساع حريتها فى العمل وقياسا على تساويها مع الحكومـــة المركـــزية فـــى بعـــض السلطات مثل : حقها فى فرض ضـــريبتها المحلية ، أو تعين موظفيها ، أو الحصول على صلاحيات جديـــدة عن طريق التقدم بمشروعات قوانين محلية خاصة بالبرلمان. لأن هذه السلطات تعتبر من مقومات الإدارة المحلية ، والتوسع بهـــا هو تأصيل لاستقلالها حتى تتمكن من تأدية وظيفتها على خير وجه .

المبحث الثانى

نشأة الإدارة المحلية فى جمهورية مصر العربية

يرتكز نظام الإدارة المحلية فى جمهورية مصر العربية حالياً على القانون ٤٣ سنة ١٩٧٩ والتعديلات التى أدخلت عليه بمقتضى القانون : ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٢ ، واللائحة التنفيذية للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ ، والتعديل الوارد على تلك اللائحة بمقتضى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢ .

وإذا كانت هذه المقدمة توحى بأن نظام الإدارة المحلية هو نظام مستحدث فى مصر، فإن ذلك غير صحيح ، ذلك أن جذور هذا النظام قديمة ترجع إلى دستور الاحتلال البريطانى الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ فقد استحدث هذا الدستور نظام " مجالس المديريات " ولكنه أنشأ هذه المجالس كفرع للإدارة اللامركزية ، إذ لم يمنح المشرع تلك المجالس الشخصية المعنوية، كما أنه جعل اختصاصاتها استشارية[1].

وفى ١٣ سبتمبر ١٩٠٩ صدر القانون رقم ٢٢ الذى اعترف لمجالس المديريات بالشخصية المعنوية ، ومنحها الاختصاصات ، فولد بذلك نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية لأول مرة فى مصر . وقد أعاد

---

(١) راجع : بحث الدكتور سليمان الطماوى بعنوان " الإدارة المحلية فى الجمهورية العربية المتحدة " ، المقدم فى المؤتمر العربى الخامس للعلوم الإدارية الذى عقد فى الكويت فى مارس سنة ١٩٦٨ والمنشور فى مجلة العلوم الإدارية ، السنة الحادية عشر ، العدد الأول، أبريل سنة ١٩٦٩ ، ص ١٣ وما بعدها .

القانون النظامى رقم ٢٩ الصادر فى يوليو سنة ١٩١٣ أحكام قانون سنة ١٩٠٩ ، كما صدر فى ذات التاريخ القانون رقم ٣٠ متضمناً قواعد انتخابات أعضاء مجالس المديريات .

وفى سنة ١٩٢٣ صدر دستور الاستقلال ، وتضمن الأسس العامة اللامركزية الإدارية فى مادتين هما :

المادة (١٣٢) تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام بالشروط التى يقررها القانون وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة ويعين القانون حدود اختصاصاتها .

المادة (١٣٣) ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها واختصاصاتها وعلاقاتها بجهات الحكومة تبينها القوانين ، ويراعى فى هذه القوانين المبادئ الآتية :

أولاً : اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخابات إلا فى الأحوال الاستثنائية التى يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين.

ثانياً : اختصاص هذه المجالس بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة ، وهذا مع عدم الإخلال بما يجب من اعتماد أعمالها فى الأحوال المبينة فى القوانين على الوجه المقرر بها .

ثالثاً : نشر ميزانياتها وحساباتها .

رابعاً : علنية الجلسات فى الحدود المبينة فى القانون .

خامساً : تدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصاتها أو أضرارها بالمصلحة العامة وإبطال ما يقع من ذلك .

وبالرغم من صدور دستور سنة ١٩٢٣ متضمناً أسس اللامركزية

الإدارية الإقليمية (الإدارة المحلية) على النحو السابق، فإن نظام مجالس المديريات بقى معطلاً حتى صدور قانون مجالس المديريات رقم ٢٤ فى ١٠ يونيه سنة ١٩٣٤ ، ثم صدر بعده القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ الخاص بكيفية انتخاب أعضاء مجالس المديريات وقد ظل هذان القانونان نافذان حتى ألغاهما قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وهو أول قانون للإدارة المحلية يصدر فى عهد ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ .

وإذا كان ما سلف هو شأن مجالس المديريات (المحافظات) حالياً فإن المجالس البلدية والقروية (مجالس المدن والقرى فى القانون الحالى) قد عرفته مصر أيضاً فى تاريخ متقدم يرجع إلى سنة ١٨٩٠ إذ أنشئ فى هذا التاريخ أول مجلس بلدى فى مصر ، وهو مجلس بلدى الإسكندرية عقب مفاوضات مع الدول صاحبة الامتيازات واشترك الأجانب المقيمون فى الإسكندرية فى عضوية المجلس وجوباً فى مقابل التزامهم بدفع الرسوم البلدية التى يقررها المجلس .

وفى ٢٦ أكتوبر سنة ١٨٩٣ أصدر مجلس النظام قراراً بإنشاء مجالس محلية فى بعض مدن القطر تتكون من المواطنين دون الأجانب وتعتمد فى مواردها على إعانة الحكومة . وقد وضعت لها الحكومة لائحة أساسية صدرت بقرار من وزير الداخلية فى ٤ يوليو سنة ١٩٠٣ ، واستعيض عنها بلائحة أخرى صدرت فى ١٤ يوليو سنة ١٩٠٩ .

وابتداء من سنة ١٨٩٦ تعددت المجالس البلدية المختلطة التى يشترك فى عضويتها الوطنيون والأجانب فى مقابل التزامهم بدفع الرسوم البلدية نظراً لما ثبت من أن الإعانة الحكومية غير كافية للنهوض بجميع المرافق البلدية . وقد أنشئ من هذا النوع حتى سنة ١٩١٧ ثلاثة عشر مجلساً .

وفى هذا التاريخ عدلت الحكومة عن إنشاء مجالس جديدة من هذا النوع .

وبقيت تلك المجالس خاضعة للأحكام التى تضمنتها الأوامر العالية الخاصة بكل منها .

وفى سنة ١٩١٨ أنشئ نوع ثالث من المجالس هى " المجالس القروية التى تعتمد على الرسوم الاختيارية التى يقررها كل مجلس وكانت تحكمها اللائحة الأساسية الصادرة من وزير الداخلية فى ٩ فبراير سنة ١٩١٨ .

وهكذا وجد فى مصر فى تلك الحقبة ــ ثلاثة أنواع من المجالس هى :

أ ــ المجالس المحلية .

ب ــ المجالس البلدية المختلفة .

جـ ــ المجالس القروية .

وكان مرجع هذا التنوع إلى نظام الامتيازات الأجنبية الذى كان يقيد من سلطات الحكومة لصالح الأجانب الممتازين .

وبالرغم من صدور دستور سنة ١٩٢٣ ، الذى اعترف صراحة للمدن والقرى بالشخصية المعنوية على النحو السابق فقد ظلت تلك الشخصية معطلة ردحا من الزمن لعدم وجود مجالس فى كثير من المدن والقرى وعلى رأسها عاصمة البلاد التى لم ينشأ مجلسها لأول مرة إلا فى سنة ١٩٤٩ .

ولما أزيح عن عاتق البلاد كابوس الامتيازات الأجنبية استردت الدولة حريتها ، صدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ بنظام المجالس البلدية والقروية فقضى على الأنظمة القديمة ، ووحد نظام المجالس البلدية

وجعلــت عضــوية تلك المجالس مقصورة على المصريين دون الأجانب وظل هذا القانون نافذاً إلى أن استعيض عنه بالقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ الذى ألغى التفرقة بين المجالس البلدية والمجالس القروية لأن تلك التفرقة ــ كمــا تقول المذكرة الإيضاحية للقانون المشار إليه ــ " لا يوجد لها ما يــبررها طالمــا أن كلا من هذين النوعين من المجالس يتولى شئوناً ذات صبغة واحدة ألا وهى الشئون ذات الصبغة البلدية " .

وبالرغم من اتجاه المشرع منذ سنة ١٩٤٥ إلى إخضاع المجالس البلدية إلى تشريع واحد ، فإنه جرى أيضاً على استثناء بعض المدن التى تحــيط بهــا اعتــبارات خاصة ، ونظمتها بقوانين مستقلة ومن أمثلة ذلك القــانون رقــم ١٤٥ لســنة ١٩٤٩ بإنشاء مجلس بلدى لمدينة القاهرة ، والقــانون رقــم ٩٨ لسنة ١٩٥٠ بإنشاء مجلس بلدى لمدينة الإسكندرية ، والقــانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٥٠ بإنشاء المجلس البلدى لمدينة بور سعيد والقانون رقم ٤٩٦ لسنة ١٩٥٤ بإنشاء مجلس بلدى مصيف رأس البــر.

الثورة ونظام الإدارة المحلية :

لقــد كــان مــن الطبيعى أن تتولى الثورة اهتمامها لنظام الإدارة المحلــية فى مصر ، باعتباره الدعامة الأساسية لتوطيد النظام الديمقراطى لأن هــذا النظام يفسح للمواطنين أكبر مجال للمشاركة فى إدارة الخدمات المحلــية ، والمعروف أن اهتمام المواطن بشئون وطنه الكبير ، ليس إلا فــرعاً مــن اهــتمامه بوطنه الصغير (بلده وإقليمه) هذا فضلاً عن أن التخطــيط السليم يقوم أساساً على التعرف على رغبات المواطنين الحقيقية ووضــع هذه الرغبات موضع الاعتبار ، فى حدود الإمكانيات الميسورة . والإدارة المحلــية الســليمة هى خير سبيل لإشراك المواطنين فى الخطط

العمرانية ذات الطابع المحلى.

ولهذا فإن اللجنة التى شكلتها الثورة ــ فى السنوات الأولى برياسة المــرحوم علـــى ماهر ، درست موضوع الإدارة المحلية بعناية فائقة وقد **فاضلتَ** تلك اللجنة بين اتجاهين :

الأول : ويقتصـــر علـــى تضـــمين الدستور المبادئ الأساسية التى تحكم اللامركـــزية الإقليمـــية على نحو ما فعل دستور ١٩٢٣ مع ترك التفاصيل للتشريع العادى.

والـــثانى : ويقـــوم على تضمين الدستور بعض المبادئ التفصيلية فى هذا الخصوص .

وقد رجحت اللجنة هذا الاتجاه الأخير ، على أساس أن مصر فى ذلـــك الحيـــن ، كانت بحاجة إلى تنظيم الإدارة المحلية فى صلب الدستور حتى لا يسئ المشرع حريته فيما بعد .

وهذا هو المسلك الذى اعتنقه دستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٥٦ ، فقـــد خصـــص لنظام الإدارة المحلية المواد من ١٥٧ إلى ١٦٦ وضمنها بعض الأسس التفصيلية اللامركزية .

وإذا كـــان الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة ــ الصادر فـــى سنة ١٩٥٨ والذى صدر فى ظله أول تشريع متكامل للإدارة المحلية فى عهد الثورة وهو القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ قد خلا من نصوص تنظيم الإدارة المحلية فإن مرجع ذلك إلى اختصاره ، وإلى طابعه المؤقت .

ولكـــن الحقـــيقة العلمية المسلم بها ، أن دستور سنة ١٩٥٨ كان مجرد امتداد لدستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٥٦ ومن ثم فقد جاء قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ أخذاً بجميع الأسس المقررة فى دستور سنة ١٩٥٦ .

ولقد قرر قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ فى مادته الأولى تقسيم الجمهورية بقرار من رئيس الجمهورية إلى وحدات إدارية هى : المحافظات والمدن والقرى ، محتفظاً بذلك بذات التقسيم الذى كان سارياً قبل صدوره مع استبدال تسمية المحافظة بالمديرية ، ويكون من هذه الوحدات الثلاث الشخصية المعنوية ، على أن يمثل المحافظة مجلس المحافظة ، والمدينة مجلس الدينة والقرية أو مجموعة القرى المجاورة المجلس القروى .

ثم صدر بعد ذلك دستور سنة ١٩٦٤ منتهياً بالنسبة لبيان الوحدات الإدارية ذات الأسلوب الذى انتهجه دستور ١٩٥٦ من حيث أنه ترك تحديد هذه الوحدات ومدى تمتعها كلها أو بعضها بالشخصية الاعتبارية من عدمه لتشريع يصدر فى هذا الشأن . وبصدور دستور جمهورية مصر العربية سنة ١٩٧١ صدرت تغييرات جوهرية فى نظام الإدارة المحلية انطلقت به خطوة هامة فى طريق تطوره تدعيماً لديمقراطية الإدارة وتأكيداً لسلطة الشعب الفعلية فى مجال إدارة وتسيير مرافقه المحلية على مستوى المحافظات والمدن والقرى . وإلى تلك المبادئ التى قررها هذا الدستور يستند نظام الإدارة المحلية . ولقد أفرد الدستور لنظام الإدارة المحلية ثلاث مواد أولها المادة ١٦١ منه التى أشارت إلى الوحدات الإدارية المكونة لجمهورية مصر العربية أو ما يستجد منها طبقاً لما تقتضيه المصلحة العامة إذ نصت على أن تقسيم الجمهورية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى مع جواز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك وثانى تلك المواد المادة ١٦٢ وهى الخاصة بنظام تشكيل المجالس الشعبية المحلية فقد قررت تشكيل هذه المجالس

تدريجياً على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر على أن يكفل القانون للسلطة إليها تدريجياً وأضافت أن اختيار رؤساء ووكلاء المجالس يتم بطريق الانتخاب بين الأعضاء وثالث تلك المواد المادة ١٦٣ التى أوكلت إلى القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية واختصاصاتها ومواردها المالية وضمانات أعضائها وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة ودورها فى إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفى الرقابة على أوجه النشاط المختلفة .

وفى ظل دستور عام ١٩٧١ صدر قانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ فى شأن الحكم المحلى مقرراً فى مادته الأولى أن المحافظات والمدن والقرى هى وحدات الحكم المحلى وان إنشاء هذه الوحدات وإلغائها يتم بقرار من رئيس الجمهورية ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية وأشارت الفقرة الثانية من ذات المادة إلى أنه يحدد نطاق المحافظة بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبى بالمحافظة وأتى فى المادة الثانية منه بحكم حديث إذ نصت على أنه " يجوز إنشاء مناطق تضم عدة محافظات متكاملة اقتصادياً يصدر بشأنها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية ... " نجد أن القانون لم ينص على منح تلك المناطق الشخصية المعنوية مكتفياً باعتبارها مجالاً للتنسيق بين المحافظات المتكاملة اقتصادياً وذلك بهدف تيسير تنفيذ التخطيط الإقليمى .

وبصدور قانون الإدارة المحلية رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ أضاف بعداً جديداً إلى نظام الإدارة المحلية فى مصر حيث أضاف إلى التقسيم التقليدى للوحدات الإدارية وهى المحافظات والمدن والقرى وحدتين جديدتين هما المراكز والأحياء مع منح جميع هذه الوحدات الشخصية الاعتبارية .

وفى ٢٠ يونيو سنة ١٩٧٩ صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون

رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون نظام الحكم المحلى مقرراً فى الفقرة الثانية من المادة الثامنة من مواد إصداره إلغاء القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ومستبدلاً فى الفصل الثانى من الباب الأول منه مجلس المحافظين باللجنة الوزارية للحكم المحلى ومضيفاً فصلاً ثالثاً لذات الباب بعنوان الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمى ومتضمناً فى الجملة تعديلات مستحدثة فى نظام الحكم المحلى أشارت إلى ملامحها المذكرة الإيضاحية للقانون حيث عددتها فى :

١ ـ دعم اختصاصات وحدات الحكم المحلى ومجالسها وإجراء تعديلات بشأنها من حيث التسمية والتشكيل والاختصاصات .

٢ ـ استبدال المجالس التنفيذية باللجان التنفيذية لوحدات الحكم المحلى وتحويلها اختصاصات إيجابية محددة .

٣ ـ دعم اختصاصات المحافظين بتوليهم جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء وذلك بالنسبة إلى جميع المرافق العامة التى تدخل فى اختصاصات وحدات الحكم المحلى .

٤ ـ إلغاء اللجنة الوزارية للحكم المحلى واستبدال مجلس المحافظين بها مشكلاً برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من الوزير المختص بالحكم المحلى وجميع المحافظين بما يسمح لهم جميعاً مناقشة الأمور الهامة المتعلقة بنظام الحكم المحلى .

٥ ـ إنشاء الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمى .

٦ ـ زيادة الحد الأقصى للمواد الواردة لوحدات الحكم المحلى .

وفى ١٧ يونيو ١٩٨١ ـ أى بعد حوالى عامين من تاريخ صدور القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ـ صدر القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ويتكون من أربع مواد :

الأولى : تتضمن تعديلاً لنصوص ٦١ مادة من القرار بقانون ٤٣ لسنة٧٩.
والثانية : تضيف ١٠ مواد جديدة للقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .
والثالثة : تنص على أن تشكل المجالس المحلية وفق أحكام هذا القانون وذلك بعد انتهاء المدة القانونية للمجالس الشعبية المحلية القائمة .
والرابعة : تنص على نشر القانون فى الجريدة الرسمية والعمل به من اليوم التالى لتاريخ نشره .

وفى هذا المقام يجدر بنا أن نشير بإيجاز إلى أهم التعديلات والإضافات التى جاء بها القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ [١] .

١ ــ زيادة اختصاصات المجالس الشعبية المحلية وزيادة عدد أعضائها على مستوى كافة الوحدات المحلية .
٢ ــ قيام انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية على أساس القوائم الحزبية بحيث يضم تشكيل المجلس من أعضاء القائمة التى حصلت على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الانتخاب .
٣ ــ استبعاد نظام الانتخابات التكميلية فى حالة خلو مكان أحد الأعضاء إذ وفقا للقانون يتم شغل المكان من الأعضاء المقيدين بالقائمة التى حصلت على الأغلبية المطلقة فى الانتخابات .
٤ ــ إلغاء مجلس المحافظين وإنشاء المجلس الأعلى للحكم المحلى الذى لم توكل إليه إلا بعض اختصاصات المجلس السابق .
٥ ــ تولى مجلس الوزراء الرقابة على أعمال المحافظات وتقييم أداء أعمالها .

---

(١) راجع : الدكتور عبد المجيد عبد الحفيظ ، المرجع السابق ، ص ١٨٥ .

٦ ـ تقريـر حق أعضاء المجالس المحلية على كافة المستويات فى تقديم الاستجوابات للمحافظين ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى ورؤساء المصالح الحكومية والأجهزة التنفيذية والهيئات العامة فى نطاق الوحدة المحلية لمحاسبتهم فى الشئون الداخلة فى اختصاصاتهم .

٧ ـ تدعيم اختصاصات المحافظين وتحديد علاقة المحافظ بالجامعات والمعاهد العليا التى تقع بدائرة المحافظة .

٨ ـ استبعاد حالة الضرورة من الأحوال التى يجوز فيها لمجلس الوزراء حل المجلس الشعبى المحلى .

وبتاريخ ١٥ أبريل ١٩٨٢ صدر القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٢ بشأن تعديل بعض أحكام قانون نظام الحكم المحلى الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ويتكون من مادتين :

المادة الأولى : يستبدل بنص الفقرة الثانية من المادة (٢٥) والفقرة الثانية من المادة (٣٠) من قانون نظام الحكم المحلى الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ النصان الآتيان: مادة (٢/٢٥) : ولا يجوز للمحافظ أن يكون عضواً بمجلس الشعب أو مجلس الشورى أو المجالس الشعبية المحلية . مادة (٢/٣٠) : لا يجوز لنائب المحافظ أن يكون عضواً بمجلس الشعب أو مجلس الشورى أو المجالس الشعبية المحلية .

المادة الثانية : ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية ويعمل به من اليوم التالى لتاريخ نشره .

وبمطابقة نصوص القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، ٢٦ لسنة ١٩٨٢ يلاحظ أن القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٤٣ كان يحظر على المحافظ ونائبه أن يكون أى منهما عضواً بمجلس الشعب أو بالمجالس الشعبية المحلية ، وعندما نشأ فى مصر مجلس الشورى ، حظر القانون ٢٦ لسنة ١٩٨٢

علـــى كـــل من المحافظ ونائب المحافظ أن يكون عضواً بمجلس الشورى بالإضافة إلى حظر العضوية فى مجلس الشعب والمجالس الشعبية المحلية والذى كان وارداً فى القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

وبتاريخ ١٩٨٨/٦/٩ صدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ، حيث اســتبدل عــبارتا "الحكــم المحلى" و " الوزير المختص بالحكم المحلى " بعــبارتى " الإدارة المحلية " و " الوزير المختص بالإدارة المحلية " وذلك فى المادة الأولى منه .

كذلــك صــدرت بعد ذلك عدة قوانين عدلت من نصوص قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتلك القوانين هى :

القــانون رقــم ٩ لسنة ١٩٨٩ ، والقانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦ ، والقانون رقم ٢٢٥ لسنة ١٩٩٦ .

المبحث الثالث

مقومات الإدارة المحلية وتطبيقاتها

فى جمهورية مصر العربية

تمهيد وتقسيم :

الإدارة المحلية - كما سلف البيان - هى أسلوب من أساليب الإدارة ، يقسم بمقتضاه إقليم الدولة إلى وحدات إدارية مستقلة ، ويعهد بجزء من الوظيفة الإدارية فى الدولة إلى هذه الوحدات لكى تباشره فى نطاق إقليم معين أو منطقة معينة تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها.

ومن ثم فإن الإدارة المحلية تقوم على ركنين أساسيين هما : وجود هيئات محلية مستقلة يعهد إليها بممارسة جزء من الوظيفة الإدارية ، والركن الثانى : أن تمارس تلك الوحدات وظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية .

وسوف نتناول فى هذا المبحث مقومات الإدارة المحلية ونقسم الدراسة فيه إلى مطلبين على النحو التالى :

المطلب الأول : ممارسة الوظيفة الإداژية بواسطة هيئات محلية مستقلة .

المطلب الثانى : الرقابة المركزية على الهيئات المحلية .

المطلب الأول
ممارسة الوظيفة الإدارية
بواسطة هيئات محلية مستقلة

تمهيد وتقسيم :

الركـــن الأول من أركان الإدارة المحلية هو وجود هيئات محلية مستقلة تمارس جزء من الوظيفة العامة ويحدد نطاق تلك الممارسة بنطاق إقليم معين أو منطقة معينة.

ولكـــن كيف يتحقق هذا الاستقلال ، أو بعبارة أخرى كيف تصبح الهيـــئات المحلـــية مستقلة عن السلطة المركزية ، أو بمعنى ثالث ما هى مظاهر هذا الاستقلال ؟

إن مظاهر استقلال الهيئات المحلية تتمثل فيما يلى :

ــ الاعتراف بالشخصية القانونية لهذه الهيئات .

ــ تمتع الهيئات المحلية بموارد مالية مستقلة .

ــ وجود مجالس محلية مستقلة تمثل الهيئات المحلية وتعبر عن إرادتها .

وســـوف نتناول كل مظهر من تلك المظاهر فى فرع مستقل على النحو التالى :

الفرع الأول : الاعتراف بالشخصية القانونية للهيئات المحلية .

الفرع الثانى : تمتع الهيئات المحلية بموارد مالية مستقلة .

الفرع الثالث : وجود مجالس تعبر عن إرادة الوحدات المحلية .

الفرع الأول

الاعتراف بالشخصية القانونية للهيئات المحلية

تعـد الشخصية المعنوية عنصراً من العناصر الرئيسية التى يقوم علـيها نظام الإدارة المحلية فلا تعتبر وحدات هذا النظام أشخاصاً إدارية مستقلة بدون اعتراف المشرع لها بالشخصية القانونية .

فالمحافظـات (المديـريات قديماً) والمدن والقرى لم تكن تعد من الوحـدات الإقليمـية فـى مصـر قـبل اعتراف دستور سنة ١٩٢٣ بها كأشخاص إدارية عامة بمنحها الشخصية المعنوية .

والدستور المصرى الحالى (الصادر سنة ١٩٧١) لم يعترف إلا بالمحافظـات والمـدن والقرى كوحدات إقليمية من وحدات نظام الإدارة المحلية وكأشخاص إدارية عامة تقوم بجانب الدولة ـ بالرغم من أن نص المـادة ١٦١ مـنه يجيز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية " إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك " .

ويتمـتع الشخص الإدارى العام بحقوق يشترك فيها مع أشخاص القـانون الخاص وهى تثبت له بمجرد الاعتراف له بالشخصية المعنوية ، وهـى أن الشخص المعنوى يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصـفة الإنسـان الطبيعية فله ذمة مالية مستقلة ، وأهلية فى الحدود التى يقررها القانون ، وحق التقاضى ، وموطن مستقل ونائب يعبر عنه ، وإلى جوار هذه الحقوق فهناك نتائج مترتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية المستقلة للوحدات الإدارية يبرزها فقهاء القانون العام على الوجه التالى :

١ ـ إذا كـان الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة الإدارية يترتب عليه قـيام شـخص إدارى عام مستقل بجوار الدولة فإن هذا الاستقلال لا

يكـــون مطلقاً بل يظل هذا الشخص الإدارى خاضعاً لإشراف ورقابة الدولة .

٢ ــ للشـــخص الإدارى العــام المستقل أمواله سواء أكانت هذه الأموال خاصة (دومين خاص) أم عامة (دومين عام) ويترتب على ذلك أنه لـــيس لشـــخص مـــن أشخاص القانون العام أن يستعمل مالاً خاصاً بشخص معنوى آخر إلا بإذنه .

٣ ــ يترتـــب علـــى استقلال الشخص الإدارى ــ أنه يمكن مقاضاته عن طريق ممثله دون حاجة إلى مقاضاة الدولة ، بل يجوز التقاضى بين أشخاص القانون العام .

٤ ــ أنـــه يترتب على استقلال الشخص الإدارى أن يستقل بموظفيه عن الدولـــة وتنظم علاقته بهذا الشخص تشريعات مستقلة ، ولا يمنع ذلك من خضوع هؤلاء الموظفين للتشريعات التى تحكم موظفى الدولة .

٥ ــ يترتب على استقلال الشخص الإدارى ــ عن الدولة ــ أن يكون له حـــق إصـــدار قـــرارات إدارية تخضع لكل ما تخضع له القرارات الإدارية الصادرة من الدولة من أحكام كما أن لهذا الشخص استخدام وسائل القانون العام فى تحقيق وظائفه .

٦ ــ على أن أهم نتيجة مترتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية بالنسبة لوحـــدات الإدارة المحلية هى أن يكون الشخص القانونى الذى يمثل الوحدة حق إشباع الحاجات التى تهم أفراد الجماعة المحلية فاعتراف المشرع بالشخصية المعنوية يعنى وجود حاجات لأفراد هذه الجماعة متمـــيزة عـــن حاجات مجموع أفراد الدولة وأشد التصاقاً بهم وأكثر خصوصية من تلك الحاجات العامة التى تهم أفراد الجماعة القومية ، وهذا هو الغرض الذى يسعى الشخص الإدارى المحلى لتحقيقه والذى

ينحصر فى إشباع الحاجات التى تهم الجماعة المحلية وتمثل مصلحة أو فائدة أكيدة .

فالصـــفة المحلية للحاجات التى تتولى إشباعها الأشخاص الإدارية المحلية وأن مثلت قيداً على حريتها فى مباشرة اختصاصاتها إلا أنها تحدد فـــى الوقـــت نفسه نوع المرافق التى تتولى أداء الخدمات التى تشبع هذه الحاجـــات ومـــن ثم كانت التفرقة بين المصالح المحلية والمصالح القومية تفرقة أساسية وهامة لأنه على ضوء هذه التفرقة يترك أمر الإشراف على المصالح الأولى لمن يهمهم الأمر ، أى لأشخاص الإدارة المحلية ــ حتى تـــتفرغ السلطة المركزية لرعاية المصالح القومية التى تهم أفراد الجماعة القومية .

الفرع الثانى

تمتع الهيئات المحلية بموارد مالية مستقلة

مـــن المظاهـــر الأساسية لاستقلال المجالس المحلية أن يتاح لهذه المجـــالس موارد مالية تمكنها من إنشاء وإدارة المرافق العامة التى تؤدى خدماتها إلى إشباع حاجات السكان المحليين .

ويمكنـــنا القـــول أنه بدون الموارد المالية تصبح وحدات الإدارة المحلية ــ وأيا كانت درجة استقلالها ــ عاجزة تماماً عن أن تؤدى دورها فـــى تطبـــيق مـــبدأ التنمـــية اللامركزية أو فى تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصـــادية علـــى المســـتوى المحلى ويضحى استقلالها مجرد استقلال نظرى بدون واقع عملى .

والمـــوارد المالية لوحدات الإدارية المحلية تتمثل بصفة عامة فى

القـروض المحلية ، والضرائب والرسوم المحلية ، والأموال التى يدفعها السـكان المحليين نظير حصولهم على خدمات المرافق المحلية كمرفق المـياه والكهـرباء وغـيرها هذا بالإضافة إلى إيرادات الأملاك المحلية والإعانـات الـتى تحصـل عليها الوحدات المحلية سواء من الحكومة أو الهيـئات العامـة وأخـيراً ما يقدمه الأفراد والشركات الخاصة من هبات ووصايا للوحدات المحلية التى يتواجدون فى نطاقها الإقليمى .

ويـرى الفقهاء أنه لكى تحقق الموارد المالية الاستقلال الفعلى أو العملى لوحدات الإدارة المحلية يجب أن تتوافر فيها عدة شروط تتمثل فيما يلى :

أ ـ أن تكـون هـذه الموارد ذات طابع محلى أى أن يكون وعاؤها أو الأصل الذى تربط عليه واقع فى نطاق الوحدة المحلية .

ب ـ أن تكـون الموارد المالية المحلية متعددة ومتنوعة حتى تحقق نوعاً من الكفاية لمواجهة كافة الأنشطة التى تباشرها الوحدات المحلية .

جـ ـ أن تتسم هذه الموارد بالمرونة حتى يمكن زيادتها كماً ونوعاً كلما زادت نفقات الهيئات المحلية .

د ـ أن تتسـم الموارد المالية للوحدات المحلية بالذاتية بمعنى أن تستقل الوحـدات المحلية بسلطة ربط وتحصيل ضرائبها ورسومها المحلية دون تدخـل مـن جانب السلطة المركزية ، مع ملاحظة ضرورة أن يكـون هـناك تنسـيق بين السياسة المالية للهيئات المحلية والسياسة المالية للدولة فى هذا الشأن .

هـ ـ مساهمة الحكومة المركزية ببعض الإعانات المالية حتى تستطيع الوحـدات المحلـية أن تقوم وتمول أنشطتها المختلفة فى حالة ما إذا

كانـت الموارد المالية المحلية عاجزة عن تمويل كل أنشطة الوحدات المحلية [١] .

الفرع الثالث

وجود مجالس محلية تعبر عن إرادة الوحدات المحلية

تمهيد وتقسيم :

يقـوم نظـام الإدارة المحلـية فى جوهره على أن يعهد إلى أبناء الوحدة المحلية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم ، فلا يكفى أن يعترف المشـرع بـأن ثمـة مصـالح محلية متميزة ، ولا يكفى منح الشخصية الاعتبارية للوحدة المحلية وإنما يجب أن يشرف على هذه المصالح المحلية من يهمهم الأمر وهم أبناء الوحدة المحلية .

ولمـا كـان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة ، فإنه يتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم، ومـن ثم كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التى يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الوحدات المحلية.

وسـوف نتـناول فى هذا الفرع تنظيم الوحدات الإدارية المحلية موضـحين فى البداية أسس ومبادئ هذا التنظيم من حيث ، حجم المجلس المحلـى ، ومـدى توافر الكفاية الإدارية والسياسية لأعضاء المجالس ، ونوع عضوية المجالس المحلية ، ومدة العضوية ، وشروط العضوية مع تطبيق ذلك مصر .

وعلى ذلك سوف نقسم هذا الفرع على النحو التالى :

---

(١) الدكـتور محمود عاطف البنا : " الموارد المالية للهيئات المحلية " ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثانى ، أغسطس ١٩٧٢ .

أولاً : أسس تنظيم المجالس المحلية .

ثانياً : تنظيم المجالس المحلية فى جمهورية مصر العربية .

أولاً : أسس تنظيم المجالس المحلية

يقـوم تنظـيم المجالس المحلية على بعض المبادئ والأسس التى تتبايـن الدول فى الأخذ بها وذلك من حيث مستويات الوحدات التى تمثلها المجالس المحلية ومن حيث أعداد أعضاء المجالس المحلية ، ومدى توافر الكفـاءة السياسـية والإداريـة فـى أعضـاؤها، ونوع العضوية ، ومدة العضوية.

* **مستويات الوحدات المحلية :**

وحـدات الإدارة المحلـية وحـدات متنوعة غير منقسمة تقسيماً منطقياً، يمكن أن يندرج تحتها نوع معين من الوحدات المتشابهة من حيث المسـاحة أو السـكان أو تشكيل هيئاتها الإدارية أو طرق إدارتها ، فهى بصـفة عامة أنواع متعددة لا تستند فى تقسيمها إلى أساس واحد ، فليست هناك قواعد جامدة تحكم هذا التقسيم (١) .

واسـتند فى تقسيم الوحدات الإدارية فى كثير من الدول إلى أسس

---

(١) الدكـتور محمد فتح الله الخطيب : " اتجاهات معاصرة " ، المرجع السابق ، ص ٦٣ وما بعدها .

ـ الدكتور ظريف بطرس : " الإدارة المحلية " ، المرجع السابق ، ص ١٠٧ وما بعدها .

ـ الدكـتور عـادل حمـدى : " الاتجاهات المعاصرة للإدارة المحلية " ، المرجع السابق ، ص ١٩٨ وما بعدها .

ـ الدكـتور طاهر مرسى عطية : " إدارة المدن الكبرى " ، المرجع السابق ، ص ١٥٣ وما بعدها .

تاريخية وجغرافية في أغلب الأحوال ، أثرت فيها إلى حد ما بعض النواحي العملية مثل حجم السكان وطبيعة النشاط الاقتصادي .

وليس من شك أن تحديد الحجم الأمثل للوحدات المحلية وكذلك مستوياتها وأنواعها تعد من بين أعقد المشاكل التي تواجهها الدول المتقدمة والنامية على حد سواء ، فالظروف متغير من حين لآخر ، وأهداف الدولة من نظام الإدارة المحلية تتغير وبالتالي تحتاج الوحدات الإدارية المحلية إلى إعادة نظر فيها من حين لآخر .

إلا أنه يمكن الاهتداء إلى اعتبارات عامة لها تأثير كبير على أسلوب تحديد نطاق وأحجام الوحدات المحلية في حال تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية نذكر منها (١) :

١ــ مدى استعداد الدولة لبسط اللامركزية في توزيع نشاطاتها ، ومدى قدرتها على التنسيق بين نشاطاتها ونشاطات الوحدات المحلية .
٢ ــ وحدة مصالح أهل الوحدة المحلية ورغباتهم والتوفيق بين المصلحة القومية والمصلحة المحلية .
٣ ــ مدى توفر الموارد المالية الذاتية بالوحدة وعلاقاتها بالحاجات المحلية.
٤ ــ مدى توفر حد أدنى من الكفاية في إنجاز الوحدات المحلية لما يناط بها من اختصاصات لا سيما التي يحتاج في تنفيذه إلى دراية معينة .
٥ــ الظواهر الطبيعية ، بما في ذلك الحدود الملائمة ووسائل الاتصال بمركز الوحدة الإدارية .
٦ ــ درجة المستوى الثقافي العام لدى المواطنين .

---

(١) الدكتور محمد عبد الله العربي ، المرجع السابق ، ص ٦١ .

كل هذه الاعتبارات لها صلة بالكيفية التى تختارها الدولة فى تقسيم وتحديــد حجم الوحدة الإدارية ذات شخصية معنوية قائمة بذاتها ، تمثلها مجالس محلية منتخبة.

وتختلف الدول فيما بينها فى تحديد مستويات وحداتها المحلية تبعاً لاختلاف ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتاريخية بالإضافة إلى الاعتبارات المشار إليها .

*** أعداد أعضاء المجالس المحلية :**

يختلف عدد أعضاء المجلس المحلى باختلاف حجم الوحدة المحلية التى يمثلها وباختلاف صفتها القانونية .

وإذا كــان لا يوجد ــ من الناحية النظرية ــ قواعد جامدة تربط بيــن عــدد أعضاء المجلس المحلى وبين حجم الوحدة التى يمثلها إلا أننا يمكننا القول ــ على الأقل من الناحية المنطقية ــ بضرورة وجود تناسب بيــن عدد أعضاء المجلس المحلى وبين حجم الوحدة المحلية التى يمثلها ، بحيث كلما زاد حجم الوحدة المحلية زاد عدد أعضاء المجلس المحلى الذى يمثلها.

وبصفة عامة لا يوجد معيار واضح ومحدد لعدد أعضاء المجالس المحلية ، حيث أن هناك اختلافات كبيرة بين الدول المختلفة فى هذا الشأن، وحتى بين الوحدات المحلية داخل الدولة الواحدة سواء على مستوى واحد أو على مستويات مختلفة .

ويجمــع الفقهــاء على وجود عدة عوامل لها تأثير فى تحديد عدد أعضاء المجلس المحلى وتتمثل تلك العوامل فيما يلى :

أولاً : حجــم الوحــدة المحلية نفسها ، من حيث عدد السكان والمساحة ، حيث أن حجم العضوية يتناسب طردياً مع الكثافة السكانية فى معظم

الدول ، وكذلك مع المساحة الجغرافية فى حالة ما تكون هناك كثافة سكانية ملموسة فوق الإقليم المحلى ، فيزيد حجم العضوية كلما زادت الكثافة السكانية واتسعت رقعة الوحدة المحلية .

ثانياً : درجة التقدم الحضارى ، حيث أن هذا التقدم مرتبط بنظام معقد للخدمات ولهذا فإن درجة التقدم الحضارى تتناسب طردياً مع حجم العضوية أيضاً .

ثالثاً : توفير عدد كاف من الأعضاء يوفر للمجلس المحلى القدرة على تشغيل لجانه المختلفة .

رابعاً : يتأثر عدد أعضاء المجالس المحلية فى دولة معينة بطبيعة النظام الذى تتبعه الدولة فى تنظيم وحداتها المحلية وما إذا كانت تتبع نظام وحدة النمط أو نظام اختلاف النمط ، حيث أن وحدة النمط تخلق نوعاً من التقارب فى حجم العضوية بين الهيئات المحلية فى الدولة الواحدة ، إن لم تخلق نوعاً من التطابق ، وخاصة بين الهيئات من المستوى الواحد ، كما هو الحال فى مصر وفرنسا .

أما اختلاف النمط فإنه يعطى لكل هيئة محلية حجماً مناسباً لها، وبغض النظر عن التجانس مع غيرها ولو على نفس المستوى وهذا واضح فى النظام الإنجليزى والنظام السويسرى .

خامساً : يتأثر عدد أعضاء المجالس المحلية فى كل دولة باعتبارات مدى توافر الكفاية السياسية والإدارية فى الأفراد الذين يمكن أن يشغلوا عضوية المجلس المحلى (١) .

---

(١) لا يوجد توحيد فى أعداد المجالس المحلية فى دول العالم المختلفة ، ونستطيع أن نذكر هنا على سبيل المثال أن عدد أعضاء المجلس المحلى فى سويسرا يتراوح =

وإذا كان ما سبق هى العوامل التى قال بها الفقهاء والتى لها تأثير فى تحديد عدد أعضاء المجلس المحلى إلا أن التحديد الفعلى لعدد أعضاء المجلس المحلى إنما يتم بمقتضى قانون إنشاء المجلس ، ويجوز تغير هذا العدد بالزيادة أو النقصان عن طريق تعديل هذا القانون .

*** مدى توافر الكفاءة السياسية والإدارية فى أعضاء المجلس المحلى :**

يرى بعض الفقهاء أنه كلما زاد عدد أعضاء المجلس المحلى كلما كـان المجلس ذو كفاءة سياسية بينما تقل كفاءته الإدارية والعكس صحيح بمعـنى أنـه كلمـا قل عدد أعضاء المجلس زادت كفاءته الإدارية وقلت كفاءتـه السياسية وسوف نتناول فيما يلى بيان هذا الرأى بشقيه ثم نوضح بعد ذلك رأينا فى الموضوع .

أولاً : زيـادة عـدد أعضـاء المجلـس المحلى تؤدى إلى زيادة كفاءته السياسية :

يرى بعض الفقهاء أنه لما كان المجلس يشكل من أعضاء يمثلون أهل الوحدة المحلية ، فإنه لكى يكون هذا التمثيل صحيحاً يجب أن يعكس تشـكيل المجلس الاتجاهات المحلية المختلفة ، ويسمح للأعضاء بالاتصال الدائم الفعال بأهالى أقسامهم الانتخابية ، وهذا يتطلب تمشى حجم المجلس المحلـى مـع حجم الوحدة المحلية التى يمثلها ، وبالتالى كبر هذا الحجم وعلـى الأخـص فـى المدن الكبرى وهو ما يمكن التعبير عنه بالكفاية السياسية .

== ما بين ٤٥ إلى ١٠٠ عضو حسب مستوى المجلس وموقعه . وأكبر مجلس مدينة فى العالم هو مجلس مدينة موسكو حيث يبلغ عدد أعضاؤه ١٤٠٠ عضواً ، بينما لا يزيد أعضاء المجالس في المدن الأوروبية بصفة عامة عن ١٠٠ عضو .

وليس من شك أن هناك ارتباطاً قوياً بين حجم المجلس المحلى من حيث الكبر أو الصغر وحجم سكان الوحدة الإدارية ، وبالتالى فعالية مداولاته ومقرراته .

لذلك فإن المساحة الجغرافية للمنطقة وعدد السكان المقيمين ضمنها ومدى توفر وسائل النقل والاتصالات فيها وتجانس سكانها أو وجود اقليات ضمنهم تلعب دوراً فى تحديد عدد الأعضاء وبالتالى حجم المجلس وإمكانية قيامه بالواجبات المطلوبة منه بشكل فعال .

فمن الملاحظ أن حجم المجلس المحلى يزداد كلما ازداد عدد سكان المنطقة المحلية وتعددت الأقليات فيها خاصة إذا كان أسلوب اختيار الأعضاء يركز على تخصيص مقاعد فى المجلس للأقليات المختلفة فيها .

فالاعتبارات السياسية تتوطد وتتدعم كلما اتسعت رقعة التمثيل السياسى ، وهذا ما يحققه كبر حجم العضوية الذى يتناسب طردياً مع نسبة التمثيل الشعبى [١] .

ثانياً : قلة عدد أعضاء المجلس المحلى تؤدى إلى زيادة كفاءته الإدارية:

وكما رأى بعض الفقهاء أن زيادة عدد أعضاء المجلس المحلى تؤدى إلى زيادة كفاءته السياسية ، يرون هم أيضاً أن قلة عدد أعضاء المجلس تؤدى إلى زيادة كفاءة المجلس الإدارية .

ويقولون شرحاً لوجهة نظرهم : أن الكفاية الإدارية تتطلب أن يكون عدد العضوية فى المجلس المحلى قليلاً ، وذلك حتى تكون هنالك نقطة نهاية للمناقشات التى تدور فى المجالس المحلية ، وحتى تتوافر القدرة على اتخاذ القرارات القوية والفعالة ، بعيداً عن عمليات التوفيق

---

(١) الدكتور عبد المعطى عساف : " مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها " ، ص ٣٣ .

الــتى تخلـــو من ضعف فى الغالب ، هذا بالإضافة إلى أن حجم العضوية الصغير لا يجبر المجلس على اتخاذ قرار توفيقى أو وسطى [(١)] .

الأمر الذى لاشك فيه أن المجالس المشكل من ثلاثين عضواً يكون أقــدر علــى مناقشــة المسائل التى تعرض عليه بكفاية أكبر من المجلس المشــكل من " ١٥٠ " عضواً مثلاً، لأن قلة عدد أعضاء المجلس المحلى يعطــى جميع الأعضاء فرصة المشاركة فى المناقشات ، الأمر الذى يزيد من جدية هذه المناقشات وفاعليتها ، فإذا ما زاد حجم المجلس المحلى عن حد معين فإن ذلك يؤدى بالضرورة إلى حصر المناقشات فى عدد قليل من الأعضـــاء ، بيـــنما يـــبقى بقـــية الأعضاء صامتين ، لأن إتاحة الفرصة لاشتراك جميع الأعضاء فى المناقشات يؤدى إلى تشعب المناقشات وكثرة الجدل حول مسائل قد لا تكون أكثر من إجراءات .

هذا فضلاً عن أنه يؤدى إلى تعدد اجتماعات المجلس ، وحيث أن العضـــوية فـــى غالبية النظم موابة لا يتقاضى عنها الأعضاء مقابلاً فى صـــورة مرتبات أو مكافآت فإن تعدد اجتماعات المجلس تؤدى بالضرورة إلـــى كثرة تغيب الأعضاء ، فتتخذ القرارات بحضور قلة من الأعضاء ، ويكثر تفويض الكثير من سلطات المجلس إلى هيئة موظفيه .

ثالثاً : رأينا بشأن عدد أعضاء المجلس المحلى :

يتضـــح لـــنا مـــن الرأى السابق أن هناك تعارضاً وتناقضاً بين متطلـــبات الكفاية السياسية ومتطلبات الكفاية الإدارية ، فالأولى تسعى لأن يكـــون حجم المجلس المحلى كبيراً ليكون قادراً على تمثيل مختلف الفئات

---

(١) الدكـــتور عبد المعطى عساف ، والدكتور هانى يوسف : " مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها " ، المرجع السابق ، ص ٣٤ .

للمجتمع المحلى وتحقيقاً لمبدأ الديمقراطية، والثانية تسعى لأن يكون حجم المجلـــس المحلى محدوداً وصغيراً ليكون المجلس المحلى أكثر جدية وأن يكون قادراً على اتخاذ القرارات بأقل وقت ممكن .

ونحـــن نرى أن هذا الرأى برغم وجاهته إلا أننا لا نأخذ به بصفة مطلقـــة بـــل لنا بعض الملاحظات عليه وتتمثل تلك فى أن زيادة أعضاء المجلـــس المحلى كما أن له بعض المميزات من الناحية السياسية له أيضاً بعض المميزات من الناحية الإدارية وكما أن له بعض العيوب من الناحية الإدارية له أيضاً بعض العيوب من الناحية السياسية .

وكذلـــك الحال بالنسبة للمجالس المحلية قليلة العدد من حيث عدد أعضـــائها فكما أن لها مميزات إدارية لها أيضاً مميزات سياسية وكما أن لها عيوب من الناحية السياسية لها أيضاً عيوب من الناحية الإدارية .

وســـوف نتـــناول فيما يلى مزايا وعيوب المجالس المحلية كبيرة الحجـــم ، ثم نوضح بعد ذلك مزايا وعيوب المجالس المحلية قليلة الحجم وأخيراً نوضح رأينا فى عدد أعضاء المجلس المحلى .

أ ــ مزايا وعيوب المجالس المحلية كبيرة الحجم :

ــ مزايا المجالس المحلية كبيرة الحجم :

تتمثل مزايا كبر حجم المجلس المحلى فيما يلى :

١ ــ أنه يسمح بتمثيل الاتجاهات المحلية المختلفة .

٢ ــ أنـــه يوفـــر العدد الكافى لعضوية اللجان المختلفة التى يرى المجلس تشكيلها .

٣ ــ أنه يقوى احتمالات توفير كفايات أكثر فى عضوية المجلس .

٤ ــ أنه يحقق ربط جمهور أكبر بالمجلس المحلى .

ـ عيوب كبر حجم المجلس المحلى :

تتمثل عيوب كبر حجم المجالس المحلية بصفة عامة فى : أن كبر حجـم المجلس يقلل من فعالية مناقشاته ومداولاته كجهاز تقريرى وبالتالى تؤثـر على إنتاجية المجلس ، كما أن الأعضاء يزداد تغيبهم عن حضور الجلسات نتيجة لطول المناقشات ولوجود أعمال أخرى خاصة بهم .

ومـن ثم فإن العبء الأكبر من العمل الذى كان من المفروض أن تقـوم بـه هـذه المجالس يحال إلى أجهزة أخرى أو التفويض به للجان التنفيذية المنبثقة من هذه المجالس أو إلى الموظفين التنفيذيين .

ب ـ مزايا وعيوب المجالس المحلية قليلة الحجم :

ـ مزايا المجلس المحلى قليل العدد :

ـ أن المجلـس المحلى قليل الحجم يكون أكثر فاعلية وأسرع فى اتخـاذ القرارات من المجلس الكبير الحجم لأن المجلس الأول لا يستغرق وقـتاً طويـلاً فـى المداولات التى تسبق اتخاذ القرارات نظراً لقلة عدد أعضاؤه بعكس النوع الثانى من المجالس المحلية .

ـ أن قلـة عـدد أعضاء المجلس المحلى واتساع نطاق الفرصة المـتاحة للأعضاء فى اتخاذ القرارات قد يضاف إلى هيبة ومكانة عضو المجلس المحلى فى نطاق وحدته المحلية، وبين المواطنين المحليين ، كما أنهـا فضلاً عن ذلك تزيد من فرص اختيار عناصر جديدة وجيدة لتمثيل المواطنين فى المجالس المحلية .

ـ عيوب المجلس المحلى قليل العدد :

يعـاب على المجالس المحلية ذات العدد المحدود من الأعضاء ، مـن أنها لا تتيح الفرصة الكافية للتعبير عن الرأى العام المحلى ، وآراء الجماعـات المخـتلفة المكونـة له ، وبصفة خاصة الأقليات ، وإلى عدم

إمكانـــية تشــكيل لجــان عديدة والمساهمة فيها لقلة عدد الأعضاء ، هذا بالإضـــافة إلـــى أن صغر حجم المجلس المحلى يعد قيداً على ديمقراطيته وطابعه الشعبى والتمثيل [١] .

جـــ ــ رأينا فى حجم المجلس المحلى :

إن محاولـــة إيجـــاد توازن بين الاعتبارات السياسية والاعتبارات الإداريـــة يقتضـــى تحديد الحجم المناسب للعضوية فى المجالس المحلية ، ولقــد ســبق أن أشــرنا فى الفصل السابق إلى مزايا وعيوب الاعتبارات السياسية والإدارية .

لذلـــك فإن المجلس المتوسط الحجم يعتبر من حيث عدد الأعضاء الحل الأفضل على أن يأخذ بالاعتبار الاعتبارات السياسية والإدارية .

ولاشك أن تحديد الحجم المناسب للعضوية بالمجالس المحلية يعتمد علـــى نطـــاق وحجـــم الوحدة المحلية من جهة ، وعلى ظروف كل دولة وفلسفتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، والأهداف المنوى تنفيذها فى المجلس المحلى من جهة أخرى .

إلا أن الكفايـــة الحقيقية لنظام تشكيل المجالس المحلية يعتمد على وعـــى الناخبيـــن ومـــدى تحررهم من مصالحهم الشخصية أو العائلية أو الطائفية .

فلابـــد مـــن توفـــر حـــد أدنى من الكفايات البشرية حتى تستطيع الوحـــدات المحلـــية إنجـــاز مـــا يـــناط بهـــا من اختصاصات ، لا سيما الاختصاصات التى تحتاج فى تنفيذها إلى دراسة فنية .

---

(١) الدكـــتور صبحى محرم ، الدكتور محمد الخطيب : " اتجاهات معاصرة فى نظام الحكم المحلى " ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ .

والكفايات البشرية يجب أن تتوفر فى العاملين بالوحدات الإدارية مـــن إدارييـــن أو فنيين أو مهنيين ، بالإضافة إلى أن تتوافر لدى أعضاء المجـــالس المحلـــية النيابية ، التى يقع عليها عبء اتخاذ القرارات ورسم السياسات ، وفى هذا الصدد يجب عند تحديد حجم الوحدة الإدارية ونطاقها أن يوضع فى الاعتبار مدى قدرة هذه الوحدة على إفراز العناصر القادرة علـــى الترشيح والعمل كأعضاء فى المجالس المحلية لتحقيق المهام الملقاة على عاتق المجلس المحلى [1] .

ونحن نرى أنه حتى يتحقق التوازن والتوفيق بين اعتبارات الكفاية السياسية ، واعتبارات الكفاية الإدارية فى حجم المجلس المحلى ، يجب أن يكـــون حجم المجلس معتدلاً بحيث يكون ملائماً للقيام بالمسئوليات الملقاة علـــى عاتقه فلا يكون كبيراً جداً إلى الحد الذى يعطل عملية اتخاذ القرار ولا صـــغيراً جـــداً إلـــى الحد الذى لا يستطيع معه أن يعكس الاتجاهات المحلية المختلفة ويمثل كافة فئات المجتمع المحلى .

وأرى أن العـــدد المناسب لأعضاء المجلس المحلى يتراوح ما بين (٩) أعضـــاء إلـــى (٦٠) عضـــواً بحسب نوع المجلس المحلى ومساحة المنطقة التى يمثلها وكثافة السكان فيها.

*** أنواع العضوية فى المجالس المحلية :**

يقصد بأنواع العضوية فى المجالس المحلية أسلوب أو طريقة شغل مقاعد عضوية المجالس المحلية . وتوجد عدة طرق يجرى اتباعها لاختيار أعضـــاء المجـــالس المحلـــية، وتتمـــثل هذه الطرق فى طريقة الانتخاب

---

(١) الدكـــتور محمد الخطيب ، الدكتور صبحى محرم : "اتجاهات معاصرة فى الحكم المحلى"، المرجع السابق ، ص ٦٧ .

المباشر، وطريقة التعيين ، وطريقة الجمع بين الانتخاب والتعيين .

ولمـــا كانت طريقة الانتخاب تحقق استقلال أكبر للوحدات المحلية عـــن السلطة المركزية لذلك يعدها بعض الفقهاء ركناً أساسيـــاً من أركان الإدارة المحلية بينما لا يعدها البعض الآخر كذلك .

ومـــن أجل هذا سوف نتناول فى هذا الفرع طرق اختيار أعضاء المجالس المحلية ثم بعد ذلك المفاضله بين الانتخاب والتعيين كطريقة من طرق اختيار أعضاء المجالس المحلية مع بيان رأينا فى هذا الشأن .

أولا : طرق اختيار أعضاء المجالس المحلية :

تتمـــثل طرق اختيار أعضاء المجالس المحلية فى ثلاثة طرق هى طريقة الانتخاب المباشر ، وطريقة التعيين ، وطريقة الجمع بين الانتخاب والتعيين .

أ ـ اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب المباشر :

ويـــتم فـــى هـــذا الأسلوب انتخاب كامل أعضاء المجلس المحلى مباشرة من قبل سكان الوحدة المحلية ، ويجرى ذلك بواسطة قيام عدد من سكان المنطقة بترشيح أنفسهم للانتخابات بشكل مستقل أو ضمن قائمة أحد التجمعات السياسية ، وهناك العديد من دول العالم تأخذ بأسلوب الانتخاب المباشـــر لاختـــيار أعضاء مجالسها المحلية ، كالولايات المتحدة وفرنسا والمملكة المتحدة ومصر ، ويمكن ضمن هذه الطريقة تخصيص نسبة من مقـــاعد المجلس المحلى للأقليات فى المنطقة بحيث تقوم كل أقلية بانتخاب مـــن يمثلها فى المجلس المحلى ومن ثم يتضمنه المجلس المحلى من يمثل كل اتجاه من الاتجاهات المختلفة فى الوحدة المحلية .

ب ـ اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق التعيين :

ويـــتم فـــى هذا الأسلوب تعيين أعضاء المجلس المحلى بواسطة

السلطة المركزية التى تختار بناء على توصية ممثلها فى المنطقة المحلية ، أشخاصا لعضوية المجالس .

أن الهدف من ذلك هو ضمان وجود رؤساء الدوائر الحكومية وبعض الشخصيات القيادية الهامة فى الوحدات المحلية ، بالإضافة إلى وجود أشخاص لديهم خبرات ويحملون مؤهلات ضرورية .

وتتبع هذه الطريقة فى عدد من الدول النامية حيث يتم بموجبها تعيين أعضاء المجلس المحلى من فئات مختلفة من السكان الذى يمثلون قبائل معينة أو قطاعات من السكان كالتجار والموظفين وغيرهم .

ومن الدول التى تأخذ بهذه الطريقة دول مجلس التعاون الخليجى وأبو ظبى وسلطنة عمان وقطر .

جـ ـ اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الجمع بين الانتخاب والتعيين :

ويتحقق هذا الأسلوب بقيام سكان الوحدة المحلية بانتخاب عدد من أعضاء المجلس المحلى بشكل مباشر بحيث تكون الأكثرية لهؤلاء الأعضاء المنتخبين وتقوم السلطات المركزية ممثلة فى وزارة للإدارة المحلية أو إحدى الوزارات الأخرى ، وبناء على توصية من ممثل السلطة المركزية فى المنطقة المحلية ، بتعيين عدد من الأشخاص ، والهدف من ذلك هو تطعيم المجلس المحلى بالكفاءات عن طريق تعيين أشخاص مؤهلين لهذه الغاية [1] . وهناك العديد من الدول النامية التى تتبع هذه الطريقة فى اختيار أعضاء مجالسها المحلية .

---

(١) الدكتور محمد عبد الله العربى ، مقال بعنوان " تشكيل المجالس المحلية " ، مجلة العلوم الإدارية ، ١٩٦٧ ، ص ٦٩ .

ثانيا : مبدأ الانتخاب كركن من أركان الإدارة المحلية :

مبدأ انتخاب أعضاء الهيئات المحلية مبدأ قديم ارتبطت نشأته منذ قرنين من الزمان بالقيم السائدة فى ذلك الوقت فى المجتمعات الغربية فلقد كان الانتخاب هو الوسيلة العملية لتحقيق الديمقراطية وتغلغلها فى دولة ما بمقـــدار الزيادة فى عدد الأفراد المساهمين فى عضوية المجالس المحلية . كما كان الانتخاب الوسيلة لان يستشعر الأفراد بأن لهم الحرية والاستقلال فـــى اختيار من يمثلهم فى مباشرة شئونهم المحلية ، وما يترتب على ذلك من حرية هؤلاء النواب في البت واتخاذ القرارات فى المسائل التى تخص هؤلاء الأفراد استقلالا عن السلطة المركزية .

وقد اختلف الفقهاء بين مؤيدين ومعارضين لمبدأ الانتخاب كأسلوب لاختيار أعضاء المجالس المحلية .

أ ــ رأى المؤيدين لمبدأ انتخاب أعضاء المجالس المحلية :

يرى غالبية الفقهاء [١] أن الانتخاب هو الطريقة الأساسية لاختيار

---

(١) راجع فى الفقه المصرى :

ــ الدكتور توفيق شحاته ، مبادئ القانون الإدارى ، ١٩٥٥ ، ص ١٧٧ .

ــ الأســتاذ الدكتور / سليمان الطماوى : " الوجيز فى القانون الإدارى " ، المرجع السابق ، ص ٦٧ .

ــ الدكـــتور رمزى الشاعر : " نظم الإدارة المحلية " ، المرجع السابق ، ص ٨٠ وما بعدها .

ــ الدكتور أحمد كمال أبو المجد ، المرجع السابق ، ص ٥٧ وما بعدها .

ــ الدكتور ثروت بدوى : " النظم السياسية " ، المرجع السابق ، ص ٨٩ .

ــ الدكتور يحيى الجمل ، المرجع السابق ، ص ١٩ .

ــ الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ١٢٠ .

أعضاء المجالس المحلية ويستندون فى رأيهم على عدة اعتبارات بعضها سياسى والبعض الآخر أدارى وذلك على النحو التالى :

١ ـ أن الإدارة المحلية تعتبر امتدادا للديمقراطية السياسية على نطاق محلى ، فتدريب الشعب على تحمل مسئولياته وتقدير حاجاته وتكوين رأى هام محلى يرتبط بالرأى القومى الذى يقوى بنيان المجتمع وتماسكه كذلك الذى تفرضه طبيعة العمل للمجتمع المحلى ، كل ذلك لا يتحقق إلا عن طريق أسلوب الانتخاب (١) .

٢ ـ يعمل أسلوب الانتخاب على تجديد الدم فى المجالس المحلية باستمرار وهذا ما يشكل أهم الدعامات الديمقراطية التى تهدف دائما إلى تحقيق الإدارة الجماهيرية وتوسيع رقعة ممثليها ، وتجددها ، حتى لا يحدث خلل فى جهاز التوازن الديمقراطى .

٣ ـ أن الإدارة المحلية تقوم على إدارة المصالح المحاية بواسطة أشخاص يدركون طبيعة هذه المصالح ويتأثرون بها الأمر الذى يتعين معه أن تكون الهيئات المحلية التى تشرف على إدارة هذه المصالح هيئات منتخبة .

٤ ـ أن فكرة التمثيل الشعبى فى المجالس النيابية ، أو المجالس الشعبية هى فكرة أصيلة ونابعة من مبدأ " كل السلطة للجماهير ، لان ناخبى المجالس المحلية عن ناخبو المجالس التشريعية ، فإذا كان لهم حق انتخاب ممثليهم فى مجالس المحلية الأقل شأنا ، والتى تشرف على رعاية المصالح المحلية والتى يدركونها جيدا ، فإن من حقهم انتخاب ممثلهم فيما

ـ الدكتور عادل حمدى : " الاتجاهات المعاصرة " ، المرجع السابق ، ص ١١٥.

(١) Harold J. Ladki A Grammar of politics, Allen and Unwin., London, 5th ed. 1948. pp. 417-18.

هو أعظم شأنا وأجل خطرا .

٥ ــ يحــول وجــود الأعضاء المنتخبين دون أن تمارس السلطة المركــزية ضــغوطاً عليهم . حيث أن ولاءهم للجماهير التى هى مصدر سلطتهم ووجودهم وليس للسلطة المركزية ، وهذا على عكس الوضع فى حالــة مــا يكون الأعضاء معينين، حيث يكون ولاؤهم مزدوجاً ومتحيزاً للسلطة المركزية كمصدر لوجودهم.

٦ ــ إن أســلوب الانــتخاب يحقــق مبدأ إدارة الشعب لنفسه عن طريق اختيار ممثليه من أبناء الإقليم أو البلدة ليشرف على مصالحهم من يهمهم الأمر بأنفسهم [١] .

وهــذا بالطــبع يخلــق الحافــز الهائل لدى الجماهير لتقدم كافة مســاعداتها ولتساهم فى برامج المساعدة الذاتية ، الأمر الذى يسارع فى عملية التنمية .

كمــا أنه يقلل من مقامة الجماهير لأية تغييرات تقوم بها السلطات المحنــية مــن أجــل تحسين نظام سير العمل . مادامت أن هذه السلطات تــتحدث بلغــة القوم ، فالإدارة المحلية هى نظام شعبى ، تقتطع قدراً من سلطات الدولة إلى هيئات منتخبة بواسطة الشعب .

٧ ــ يوفــر مــبدأ الانتخاب العناصر التى تكون أقدر من غيرها علــى تفهــم المصالح المحلية والتأثر بها والاستجابة لها ، وذلك لأن هذه العناصــر تكون من أبناء الوحدة المحلية الذين يعايشون قضاياها اليومية باستمرار ومن مصلحتهم العمل على حلها .

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٦٧ .

ب ــ رأى المعارضين لمبدأ انتخاب أعضاء المجالس المحلية :

تعرض مبدأ الانتخاب كأسلوب لاختيار أعضاء المجالس المحلية للنقد من جانب بعض الفقهاء الفرنسيين والمصريين (١) . وقد ذهب أنصار هذا الرأى إلى القول بأنه لا يجب الربط بين نظام اللامركزية الإقليمية وضرورة اختيار أعضاء المجالس الممثلة لها بالانتخاب . ذلك أن الركن المعتبر فى هذا النظام هو استقلال الهيئات المحلية ، وهذا الاستقلال لا يتحقق فقط بانتخاب أعضاء هذه الهيئات إذ قد يتحقق بوسائل أخرى عديدة منها الصلاحية التى يستمدها أعضاء هذه المجالس من القانون والتى تتمثل فى اتخاذ قرارات نهائية ذات صفة تنفيذية ، ومنها أيضاً تعيين هؤلاء الأعضاء مع منحهم ضمانة عدم القابلية للعزل وهكذا .

وعلى ذلك إذا جاز القول بأن أعضاء الهيئات اللامركزية الإقليمية يختارون عادة عن طريق الانتخاب فليس ثمة ما يحول دون تحقيق النظام اللامركزى عن طريق تعيين هؤلاء الأعضاء بواسطة السلطة التنفيذية من بين سكان الإقليم بشرط أن يكفل لهم استقلالهم فى إدارة مصالح الإقليم الذاتية (٢) .

ويبرر أصحاب هذا الرأى وجهة نظرهم بالحجج التالية :

١ ــ أن الانتخاب قد لا يأتى بأحسن الأشخاص الصالحين لعضوية المجالس المحلية وممارسة الوظيفة الإدارية ــ التى هى الهدف من إنشائها ــ بل أنه قد يأتى بأشخاص لا خبرة لهم بهذه الوظيفة خاصة فى الدول النامية . بالإضافة إلى أن الانتخاب يستلزم قدراً من المستوى

---

(١) الدكتور فؤاد العطار : " القانون الإدارى " ، ١٩٥٥ ، ص ١٦٢ .

(٢) الدكتور فؤاد العطار : " القانون الإدارى " ، المرجع السابق ، ص ١٦٢ .

العلمـــى والثقافى والوعى السياسى السليم لدى الناخبين وهذا ما تفتقر إليه الـــدول المختلفة ، وبالتالى فإن الانتخاب قد يؤدى إلى الأضرار بمصالح الوحدة المحلية بل وبالصالح العام للدولة ذاتها فى النهاية .

٢ ــ إن أعضـــاء الســلطة القضــائية يختارون بواسطة السلطة التنفيذية عن طريق التعيين كذلك . ولم يقل أحد أن فى هذا التعيين اعتداء علـــى اختصـــاص السلطة القضائية أو حد من حريتها مادام القضاة غير قابلين للعزل .

٣ ــ قــد يقال أن أعضاء الهيئات اللامركزية إنما يختارون عن طريق الانتخاب ، قياساً على طريق اختيار أعضاء البرلمان ، إلا أن هذا الــرأى لا يســتقيم عند التعمق فى النظر ذلك أن البرلمان يباشر السلطة التشــريعية شأنه شأن السلطة التنفيذية فى حين أن عمل المجالس الإقليمية مقصــورة على مزاولة قسط من الوظيفة الإدارية التى تضطلع بها أصلاً السلطة التنفيذية ، وبذلك تكون هذه المجالس إدارية وليست سياسية .

٤ ــ إن أعضاء الهيئات المصلحية يختارون عن طريق التعيين لا الانتخاب . ولو صح القول بأن الانتخاب شرط لازم لتحقيق اللامركزية ، لتعيين استبعاد الهيئات المصلحية من نطاق اللامركزية مادامت قائمة على أســاس التعيين لا الانتخاب وهو ما لا يمكن التسليم به إذ أن الفقه مجمع على اعتبارها هيئات لا مركزية .

ثالثاً : رأينا فى مبدأ الانتخاب كركن من أركان الإدارة المحلية :

ونحــن نــرى أن طريقة الانتخاب هى أفضل طريقة فى اختيار أعضاء المجالس المحلية ولكننا نرى أيضاً أن الانتخاب لا يعتبر ركناً فى نظام الإدارة المحلية بحيث يؤدى انعدامه إلى انعدام النظام برمته .

فقد يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية بطريقة الانتخاب ــ وهذه

هـــى أفضـــل طريقة فى نظرنا ــ كما قد يتم اختيارها بطريقة التعيين أو بطـــريقة الجمع بين التعيين والانتخاب ، وأيا كانت الطريقة فلا أثر لذلك علـــى قـــيام نظـــام الإدارة المحلـــية فى ذاته طالما تحقق استقلال هؤلاء الأعضاء فى مواجهة السلطة المركزية .

*** مدة العضوية فى المجالس المحلية :**

أن العضـــوية فـــى المجالس المحلية عضوية مؤقتة بطبيعة الحال ولكن لا توجد مدة محددة تسير عليها كل الدول ، بل أن مدة العضوية فى المجلـــس المحلـــى تـــتفاوت من دولة إلى أخرى إضافة إلى تفاوتها داخل الدولـــة الواحـــدة من وحدة محلية إلى أخرى تتراوح مدة العضوية ما بين سنة واحدة فى بعض الوحدات إلى ست سنوات فى وحدات أخرى .

إلا أنـــه مـــن الملاحـــظ أن الغالبية من الوحدات المحلية تستمر العضوية فيها لمدة تتراوح ما بين سنتين إلى أربع سنوات . ويتم فى بعض الوحـــدات انتخاب جزء من الأعضاء للمحافظة على استمرارية المجلس . فـــنجد فى المملكة المتحدة تستمر العضوية فى المجلس المحلى لمدة ثلاث سنوات يجرى تجديد ثلث الأعضاء سنوياً .

كذلك فإنه من الملاحظ أن بعض الدول والوحدات المحلية فيها لا تضـــع قيوداً على عدد المرات التى يمكن فيها إعادة انتخاب عضو معين للمجلس المحلى ، كالولايات المتحدة وفرنسا ومصر ، بينما نجد أن هنالك بعض الدول تضع قيوداً على ذلك ولا تسمح بتجديد العضوية فى المجلس المحلـــى لأكثر من ثلاث مرات أو مرتين .. والهدف من وراء ذلك إتاحة الفرصة لأكبر عدد من سكان الوحدة المحلية المشاركة فى إدارة شئونها .

ونحـــن نرى أنه من المناسب أن تكون مدة العضوية فى المجالس المحلـــية مـــن ثلاث سنوات إلى خمس سنوات . وهذه المدة المشار إلـــ

ليســت بالقصــيرة وليست أيضاً بالمدة الطويلة ، بل هى مدة متوسطة ، فيجــب ألا تطــول فــترة العضوية إلى الحد الذى يفقد معه العضو صلته بالناخبين أو إلى الدرجة التى تغريه بإهمال الشئون المحلية استناداً إلى بعد الفترة التى يواجه بعدها الناخبين لإعادة انتخابه مرة أخرى .

كما أنه لا يفضل من ناحية أخرى أن تكون فترة العضوية قصيرة إلــى الحــد الذى لا يوفر للعضو فرصة الإلمام بأعمال المجلس ، أو إلى الدرجــة التى يقتصر عمله فيها على الإشراف على تنفيذ السياسات التى قررها الأعضاء فى دورات سابقة .

ثانياً

المجالس المحلية فى جمهورية مصر العربية (تنظيمها ت اختصاصاتها)

نتناول تنظيم المجالس المحلية فى جمهورية مصر العربية بالتفصيل على النحو التالى :

*** مستويات المجالس المحلية فى مصر :**

نستطيع أن نميز فى شأن نظام الإدارة المحلية فى مصر بين مرحلتين هما المرحلة السابقة على ثورة ١٩٥٢ والمرحلة اللاحقة على الثورة .

أ ـ المرحلة السابقة على ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ :

ـ عندما جاءت الحملة الفرنسية إلى مصر أصدر نابليون بونابرت قراراً فى ٢٧ يوليه سنة ١٧٩٨ بتقسيم مصر إلى (١٦) مديرية ، وجعل على رأس كل مديرية مديراً فرنسياً ، يعاونه ديوان استشارى يضم (٧) أعضاء من أعيان المديرية. وعندما خلف كليبر نابليون فى حكم مصر ، أصدر فى ١٤ سبتمبر ١٧٩٩ أمراً بتقسيم مصر إلى (٨) مديريات [١] .

ـ ولما تولى محمد على حكم مصر فى سنة ١٨٠٥ ، قسم البلاد إلى ١٤ مديرية ، وقسمت كل مديرية إلى مراكز على رأس كل منها مأمور ، وقسمت المراكز إلى أخطاط على رأس كل منها ناظر ، وقسم كل خط إلى قرى على رأس كل منها عمدة .

---

(١) راجع : د . عبد الفتاح حسن :" ترتيب الإدارة العامة والرقابة على أعمالها فى مصر فى الفترة من ١٧٩٨ ـ ١٨٧٥ م " ، مجلة العلوم الإدارية س١٤ ، العدد الأول ، أبريل ١٩٧٢.

- وبعد الاحتلال الإنجليزى لمصر بدأت مصر فى تطبيق أول نظام للإدارة المحلية ، حيث تم إنشاء مجالس المديريات بمقتضى القانون الصادر فى أول مايو عام ١٨٨٣ ، إلا أن هذه المجالس كانت اختصاصاتها استشارية ولم يعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية [١] .

وبتاريخ ٥ يناير ١٨٩٠ صدر دكريتو اعترف لمجلس بلدى مدينة الإسكندرية بالشخصية المعنوية ، ثم تكونت بعد ذلك مجالس بلدية فى المدن الكبرى الأخرى فى مصر على غرار مجلس بلدى مدينة الإسكندرية وقد كانت كل هذه المجالس مختلطة يتم تشكيلها بالانتخاب من المصريين والأجانب المقيمين فى النطاق الإقليمى لتلك المدن الكبرى .

- وفى سنة ١٩٠٥ صدر قانون ينص على إنشاء مجالس المديريات وقد تضمن هذا القانون الاعتراف للمديريات ذاتها بالشخصية المعنوية ولكن فى سنة ١٩١٣ صدر فى أول يونية قانون نظامى أعاد تنظيم مجالس المديريات وقرر منح الشخصية المعنوية لمجلس المديرية دون المديرية ذاتها . ثم توالت بعد ذلك القوانين التى أعادت تنظيم مجالس المديريات منها القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤، والقانون ١٤٠ لسنة ١٩٤٤.

- وفى سنة ١٩٢٣ صدر دستور ١٩٢٣ ، ونص فى المادتين ١٣٢ ، ١٣٣ منه على نظام الإدارة المحلية ، واعترف بالشخصية المعنوية لكل من المديرية ، والمدينة ، والقرية .

ب - المرحلة التى بدأت من ثورة ٢٣ يوليو حتى الآن :

- فى سنة ١٩٦٠ صدر قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، وقد جسد هذا القانون المفاهيم التقليدية التى كانت سائدة قبل

---

(١) المرجع السابق نفس الموضع .

الـثورة ، حيث أقام نظام الإدارة المحلية على ثلاث وحدات محلية هى : المحافظات ، والمدن ، والقرى واعترف لكل منها بالشخصية المعنوية .

ـ وعـندما صدر دستور ١٩٧١ نص فى المادة (١٦١) منه على تقسـيم جمهوريـة مصـر العربـية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية ، منها المحافظات والمدن والقرى ، وأجاز المشرع الدستورى إنشـاء وحـدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك .

ـ وفـى ظل دستور ١٩٧١ صدرت فى شأن الإدارة المحلية فى مصـر القوانين : ٥٧ لسنة ١٩٧١ ، ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وقد تم تعديل هذا القانون الأخير جزئياً بالقوانين أرقام ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، ٢٦ لسنة ١٩٨٣ ، ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ، ٩ لسنة ١٩٨٩ .

ـ فـى ظـل القـانون ٥٧ لسنة ١٩٧١ احتفظت مصر بالتقسيم الـثلاثى لوحداتهـا المحلـية المتمثل فى (المحافظات والمدن ، والقرى) وعندما جاء القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ أضاف إلى الوحدات السابقة وحدتين أخريتيـن هما المركز ، والحى، ومن ثم أصبحت وحدات الإدارة المحلية فى مصر خمسة هى: المحافظة ، والمركز ، والمدينة ، والحى ، والقرية.

ـ وعـندما صـدر قـانون الإدارة المحلية الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقوانين أرقام ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، ٢٦ لسنة ١٩٨٣ ، ١٤٥ لسـنة ١٩٨٨ ، ٩ لسـنة ١٩٨٩ حفظ لوحدات الإدارة المحلية فى مصر التقسيم الخماسى المشار إليه.

ومـن ثـم فـإن مستويات الإدارة المحلية فى مصر حالياً خمسة مستوياتِ وتسمى مجالس شعبية محلية وهى :

١ ـ المجلس الشعبى المحلى للمحافظة .

٢ ـ المجلس الشعبى المحلى للمركز .

٣ ـ المجلس الشعبى المحلى للمدينة .

٤ ـ المجلس الشعبى المحلى للحى .

٥ ـ المجلس الشعبى المحلى للقرية .

ـ كذلك جرى المشرع المصرى منذ صدور قانون الإدارة المحلية رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ على أن يعهد بمهمة التنفيذ إلى مجلس من كبار العاملين بالوحدة المحلية وأطلق على المجلس اسم " اللجنة التنفيذية " ثم عدل التسمية إلى " المجلس التنفيذى " وذلك فى قانون الإدارة المحلية رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ والقانون الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

وبذلك أصبح يوجد خمسة مستويات من المجالس التنفيذية هى :

١ ـ المجلس التنفيذى للمحافظة .

٢ ـ المجلس التنفيذى للمركز .

٣ ـ المجلس التنفيذى للمدينة .

٤ ـ المجلس التنفيذى للحى .

٥ ـ المجلس التنفيذى للقرية .

*** الشروط الواجب توافرها فى المرشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية فى مصر :**

نصت المادة (٧٥) من قانون الإدارة المحلية الحالى على الشروط الواجب توافرها فيمن يرشح عضواً بالمجالس الشعبية المحلية وتلك الشروط هى :

١ ـ أن يكون متمتعاً بجنسية جمهورية مصر العربية .

٢ ـ أن يكون بالغاً من العمر ٢٥ سنة ميلادية كاملة على الأقل يوم الانتخاب .

٣ ــ أن يكون مقيداً فى جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التى يرشح نفسه فى دائرتها وله محل إقامة فى نطاقها .

٤ ــ أن يجيد القراءة والكتابة .

٥ ــ أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفى من أدائها طبقاً للقانون.

المحظور عليهم الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية (١) :

ــ حظر قانون الإدارة المحلية الحالى على العاملون فى بعض الوظائف الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية بصفة عامة قبل تقديم استقالتهم من وظائفهم و هؤلاء العاملون هم :

١ ــ أفراد القوات المسلحة .

٢ ــ أفراد هيئة الشرطة .

٣ ــ أعضاء الهيئات القضائية .

ــ كذلك حظر قانون الإدارة المحلية على بعض العاملين الترشيح

---

(١) نصت الفقرة الثانية والثالثة والرابعة من المادة (٧٥) من قانون الإدارة المحلية الحالى على أنه : " لا يجوز لأفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو أعضاء الهيئات القضائية الترشيح للعضوية بالمجالس الشعبية المحلية قبل تقديم استقالتهم من وظائفهم .

كما لا يجوز للعمد أو المشايخ أو رؤساء الوحدات المحلية أو مديرى المصالح أو رؤساء الأجهزة التنفيذية فى نطاق هذه الوحدات الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية التى تدخل فى نطاق اختصاص وظائفهم قبل تقديم الاستقالة منها .

ومع مراعاة القواعد المنظمة للاستقالة من القوات المسلحة والشرطة تعتبر الاستقالات المشار إليها فى الفقرتين السابقتين مقبولة بمجرد تقديمها " .

لعضوية المجالس الشعبية المحلية التى يعملون فى نطاقها قبل تقديم استقالتهم وهؤلاء العاملين هم :

١ ــ العمد والمشايخ .

٢ ــ رؤساء الوحدات المحلية .

٣ ــ مديرى المصالح .

٤ ــ رؤساء الأجهزة التنفيذية .

*** إجراءات الترشيح والانتخاب لعضوية المجالس الشعبية المحلية فى مصر :**

أخذ المشرع المصرى ــ وفقاً للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل فى تشكيل المجالس الشعبية المحلية بمستوياتها الخمسة بأسلوب الانتخاب المباشر السرى العام . كما اشترط أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين [١] .

كذلك جعل القانون الناخبون لهذه المجالس المحلية هم الناخبون السياسيون العاديون ، حيث ورد فى قانون الإدارة المحلية الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بأنه يشترك فى الانتخاب جميع الناخبين المقيدين فى جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التى تجرى فيها الانتخابات [٢] .

---

(١) المادة (٣) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ معدلة بالقوانين أرقام ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ، ٨٤ لسنة ١٩٩٦ ، حيث تنص على أنه " يكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مجلس شعبى محليّ يشكل من أعضاء يتم انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام وفقاً لأحكام هذا القانون على أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين .... " .

(٢) نصت المادة (٨٦) من قانون الإدارة المحلية الحالى بعد استبدالها بالقوانين أرقام ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ وأخيراً ٨٤ لسنة ١٩٩٦ على أن : ==

وبهـذا المـبدأ يكون المشرع المصرى قد أخذ بالاتجاه المعاصر والقائم على توحيد صفة الناخب بالنسبة للبرلمان والمجالس المحلية توسيعاً لقاعدة الديمقراطية من ناحية وتيسيراً للعمل من ناحية أخرى .

وتـتم إجـراءات الترشـيح والانتخاب لعضوية المجالس الشعبية المحلية فى مصر وفقاً لما يلى :

١ ـ تقديم طلب الترشيح ومواعيد تقديمه :

يقـدم طلـب الترشيح لعضوية المجلس الشعبى المحلى كتابة إلى المحافظـة أو إلـى إحـدى وحدات الإدارة المحلية الكائنة بنطاقها حسب الأحوال . وذلك خلال المدة التى يحددها المحافظ بحيث لا تقل عن عشرة أيام من تاريخ فتح باب الترشيح(١) .

٢ ـ المبالغ المالية التى يجب على المرشح دفعها قبل تقديم الطلب :

أوجـب القـانون على المرشح أن يقدم مع طلب الترشيح إيصال بـإيداع مبلغ مائة جنيه إذا كان الترشيح لعضوية المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وخمسين جنيهاً إذا كان الترشيح لعضوية المجلس الشعبى المحلى للمركـز أو المديـنة أو الحى ، وخمسة وعشرين جنيهاً إذا كان الترشيح لعضوية المجلس الشعبى المحلى للقرية(٢) .

== " .... تجرى مديرية الأمن عملية الانتخاب لعضوية المجالس الشعبية المحلية طبقاً للقواعـد والإجـراءات المنصوص عليها فى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشـرة الحقـوق السياسـية ويشترك فى الانتخاب الناخبون المقيدة أسماؤهم فى جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التى يجرى فيها ...... " .

(١) المادة (١/٧٦) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٢) المادة (٢/٧٦) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

٣ ــ المستندات التى تقدم مع طلب الترشيح :

يرفق بطلب الترشيح المستندات التى يحددها وزير الداخلية بقرار منه لإثبات توافر الشروط اللازمة للترشيح . ويعفى المرشح الذى تجاوز عمــره الســن القــانونى للتجنــيد من تقديم شهادة أداء الخدمة العسكرية الإلزامية أو الإعفاء منهــا[1].

٤ ــ قيد طلبات الترشيح :

تقــيد طلــبات الترشــيح بحسب تواريخ ورودها فى سجل خاص وتعطــى عــنها إيصالات ويتبع فى شأن تقديمها الإجراءات التى يحددها المحافظ بقرار منه [2].

٥ ــ تشكيل لجنة فحص وقبول طلبات الترشيح والأعمال المكلفة بها :

تشكل بقرار من المحافظ لجنة أو أكثر فى كل قسم ومركز ومدينة برئاسة أحد أعضاء الهيئات القضائية من درجة قاضى أو وكيل نيابة أو ما يعادلها وعضوية ممثل لمديرية الأمن وممثل للمحافظة المختصة .

وتتولى هذه اللجان قبول طلبات الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية وإعداد كشوف المرشحين [3] .

٦ ــ عرض كشوف المرشحين والاعتراض عليها :

يعــرض فى دائرة الوحدة المحلية كشف يتضمن أسماء المرشحين والصــفة الــتى تثبــت لكل منهم (عامل أو فلاح أو فئات) وذلك خلال الخمســة الأيام التالية لإقفال باب الترشيح وبالطريقة التى يعينها المحافظ

---

(١) المادة (٣/٧٦) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .
(٢) المادة (٧٧) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .
(٣) المادة (٧٨) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

بقرار منه .

أجاز القانون لكل من تقدم للترشيح ولم يدرج اسمه فى كشف المرشحين أن يطلب من لجنة القبول إدراج اسمه [1] .

كذلك أعطى القانون لكل مرشح الحق فى الاعتراض على إدراج اسم أى من المرشحين وكذا الاعتراض على إثبات صفة غير صحيحة أمام اسمه أو اسم غيره من المرشحين فى الكشف المدرج فيه اسمه طوال مدة عرض الكشف المذكور [2] .

٧ ـ تشكيل لجان نظر الاعتراضات على قرارات لجان القبول والاعتراضات الخاصة بكشوف المرشحين :

تشكل لجنة أو أكثر بقرار يصدر من المحافظ فى كل محافظة وتكون اللجنة برئاسة أحد أعضاء الهيئات القضائية من درجة مستشار أو ما يعادلها وعضوية أحد أعضاء الهيئات القضائية من درجة قاضى أو ما يعادلها على الأقل يختارهما وزير العدل وممثل عن كل من مديرية الأمن والمحافظة .

وتختص هذه اللجنة أو اللجان بالفصل فى الاعتراضات المقدمة عن القرارات التى تصدر من لجنة قبول طلبات الترشيح وكذلك الاعتراضات الخاصة بكشوف الترشيح [3] .

ويتم الفصل فى هذه الاعتراضات خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ إقفال باب الترشيح [4] .

---

(١) المادة (٧٩/٢) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٢) المادة (٧٩/٣) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٣) المادة (٧٩/٤) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٤) المادة (٧٩/٤) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

٨ ــ نشر الكشوف النهائية للمرشحين :

يــتم نشــر كشــوف المرشحين فى جميع وحدات الإدارة المحلية بلصقها على مقر المحافظة ومقر المجلس الشعبى المحلى المختص [١] .

٩ ــ كيفــية حصول المرشح على صورة رسمية من جدول الناخبين فى الوحدة المحلية المرشح فيها :

أباح القانون للمرشح الحصول على صورة رسمية معفاة من رسم الدمغــة مــن جدول الناخبين فى الوحدة المحلية المشرح فيها مقابل رسم يحــدد بقرار من المحافظ ، على ألا يتجاوز هذا الرسم جنيهين وتسلم إلى المرشــح هــذه الصورة الرسمية خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ تقديم الطلب[٢] .

١٠ ــ التزام المرشح بإتباع آداب الدعاية الانتخابية [٣] :

ألزم القانون المرشح باتباع آداب الدعاية الانتخابية التى يصدر بها قرار من وزير الداخلية .

كذلك أجاز المشرح للمحافظ أن يزيل بالطريق الإدارى على نفقة المرشــح كافــة الملصقات ووسائل الدعاية الأخرى التى تتم على خلاف أحكام القرار الصادر من وزير الداخلية المشار إليه .

١١ ــ عدم جواز الترشيح فى أكثر من وحدة محلية [٤] :

نص قانون الإدارة المحلية على أنه لا يجوز لأحد أن يرشح نفسه

---

(١) المادة (٥/٧٩) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٢) المادة (٨٠) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٣) المادة (٨١) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٤) المادة (٨٢) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

فـــى أكثر من وحدة محلية وإلا اعتبر مرشحاً فى الوحدة التى قيد ترشيحه فيها أولاً .

١٢ ـ التنازل عن الترشيح [١] :

نظم قانون الإدارة المحلية إجراءات التنازل عن الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية . حيث أجاز لكل مرشح أن يتنازل عن الترشيح ويـــتم ذلـــك التنازل بإعلان على يد محضر أو بطلب يقدمه إلى المحافظ المختص قبل يوم الانتخاب بسبعة أيام على الأقل .

وإذا تم التنازل بعد هذا الميعاد أثبت هذا التنازل أمام أسم المرشح فى كشف المرشحين فى الوحدة المحلية إذا كان قد قيد فيه .

ويعلـــق التـــنازل يـــوم الانتخاب على باب مقر اللجنة الانتخابية واللجان الفرعية لها .

١٣ ـ تقصير مواعيد إجراءات الترشيح والتنازل عن الترشيح [٢] :

أجاز القانون للمحافظ فى الظروف الاستثنائية أن يقصر المواعيد الخاصة بالترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية والتنازل عن الترشيح.

١٤ ـ كيفية اختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية :

حـــدد قانون الإدارة المحلية فى المواد ٧٥ ، ٨٥ ، ٨٦ ، ٩٧ منه وكذلـــك حـــددت المـــادة ٢٩ من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ كيفية اختيار أعضـــاء المجالس الشعبية المحلية وإجراءات ذلك الاختيار . ويتم اختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية على النحو التالى :

---

(١) المادة (٨٣) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٢) المادة (٨٤) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

١ ــ يحدد لكل مرشح رمز يصدر به قرار من المحافظ [١] .

٢ ــ يكـون انـتخاب أعضـاء المجـالس الشعبية المحلية على اختلاف مسـتوياتها عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام على أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين [٢] .

٣ ــ تجـرى مديـرية الأمـن عملية الانتخاب لعضوية المجالس الشعبية المحلـية طبقاً للقواعد والإجراءات المنصوص عليها فى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية .

ويشـترك فـى الانتخاب الناخبون المقيدة أسماؤهم فى جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التى يجرى فيها الانتخاب [٣] .

٤ ــ على الناخب أن يبدى رأيه باختيار العدد المطلوب انتخابه .

٥ ــ تعتبر الأصوات باطلة فى الحالات الآتية [٤] :

أ ــ الأصوات المعلقة على شرط .

ب ــ الأصوات التى تعطى لأكثر من العدد المطلوب .

جـ ــ الأصوات التى تعطى لأقل من نصف العدد المطلوب .

ــ ومعـنى ذلك أن الأصوات التى تعطى لأقل من العدد المطلوب ولكن تكون معطاة لنصف العدد المطلوب أو أكثر من النصف تكون مقبولة .

د ــ الصوت الذى يثبت فيه صاحبه رأيه على بطاقة غير التى سلمها

---

(١) المادة (٧٥ مكرر / ٢) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٢) المـادة ٧٥ مكرر من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ ، والمادة (٢٩) من اللائحة التنفيذية للقانون (المذكور) .

(٣) المادة (١/٨٦) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٤) المادة (٧٥ مكرر / ٣) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

إليه رئيس اللجنة .

هـــ ــ الصـــوت الذى يثبته صاحبه على ورقة عليها توقيعه أو أى إشارة أو علامة أخرى تدل عليه .

٦ ــ مـــع مراعاة النسبة المقررة للعمال والفلاحين ينتخب عضو المجلس الشعبى المحلى بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحية التى أعطيت فى الانتخاب [١].

٧ ــ فـــى حالـــة تساوى أكثر من مرشح فى عدد الأصوات الصحية التى حصـــل علـــيها ويحـــتاج الأمـــر إلى إعلان فوز مرشح واحد منهم لاســـتكمال العـــدد المطلوب انتخابه للمجلس الشعبى المحلى ، تجرى بينهم قرعة بمعرفة رئيس اللجنة العامة علانية ويعلن فوز من أسفرت عنه نتيجة القرعة [٢] .

٨ ــ إذا تقدم للترشيح عدد مساو للعدد المطلوب أعلن فوزهم بالتزكية[٣] .

٩ ــ إذا كان عدد المتقدمين أقل من العدد المطلوب أعلن فوزهم على أن يـــتم استكمال باقى العدد المطلوب فى انتخابات تكميلية [٤] . وتجرى الانـــتخابات التكميلية لاستكمال تشكيل المجالس الشعبية المحلية فيما بين أدوار الانعقاد العادية للمجالس الشعبية المحلية [٥] .

١٠ ــ يعلـــن المحـــافظ نتيجة الانتخاب ويدعو المجالس الشعبية المحلية

---

(١) المادة (١/٨٥) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٢) المادة (٢/٨٥) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٣) المادة (٣/٨٥) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٤) المادة (٤/٨٥) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٥) المادة (٢/٩٧) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

المنتخبة إلى الاجتماع [١] .

١١ ــ يجــب أن تجــتمع المجالس الشعبية المحلية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب [٢] .

* **عدد أعضاء المجالس الشعبية المحلية فى مصر :**

أخــذ نظام الإدارة المحلية فى مصر بقاعدة وحدة النمط من حيث تشــكيل المجالس الشعبية المحلية وذلك وفقاً لأحكام قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدل بالقوانين أرقام ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، ٢٦ لسنة ١٩٨٢ ، ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ، ٩ لسنة ١٩٨٩.

وقــد حدد قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل عدد أعضــاء المجالس الشعبية المحلية فى مستوياتها الخمسة المشار إليها على النحو التالى :

١ ــ **يتكون المجلس الشعبى المحلى للمحافظة** من عشرة أعضاء عن كل مركز أو قسم إدارى ،

ــ وقــد وضــع المشــرع حكماً خاصاً بالنسبة لمحافظات القناة ومطــروح والــوادى الجديد وشمال سيناء وجنوب سيناء والبحر الأحمر حيث يمثل كل مركز أو قسم إدارى منها بأربعة عشر عضواً [٣] .

٢ ــ **يتكون المجلس الشعبى المحلى للمركز** من (١٢) أثنى عشر عضواً من المدينة عاصمة المركز ومن (١٤) أربعة عشر عن كل مدينة تضــم أكــثر مــن قسم إدارى . مع مراعاة تمثيل جميع الأقسام الإدارية

---

(١) المادة (٢/٨٦) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٢) المادة (٣/٨٦) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٣) المادة (١٠) من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

المكونة للمدينة .

وتمثل باقى الوحدات المحلية فى نطاق المركز بعشرة أعضاء عن كل وحـــدة[١] .

٣ ـ يـــتكون المجلس الشعبى المحلى للمدينة من (١٤ عضواً) أربعة عشر عضواً عن كل قسم إدارى .

أمـــا المدينة التى تضم قسماً واحداً فقط فيكون عدد الأعضاء (٢٤ عضواً) أربعة وعشرين عضواً [٢] .

٤ ـ يتكون المجلس الشعبى المحلى للحى من (١٢ عضواً) أثنى عشر عضواً عن كل قسم إدارى .

ويشـــكل المجلـــس الشعبى المجلس للحى الذى يضم قسماً إدارياً واحداً من (١٨ عضواً) ثمانية عشر عضواً [٣] .

٥ ـ يـــتكون المجلـــس الشعبى المحلى للقرية من (٢٤ عضواً) أربعة وعشرون عضواً .

وإذا كـــان نطاق الوحدة المحلية للقرية يشمل مجموعة من القرى المـــتجاورة تمثل القرية التى فيها مقر المجلس بعضوين على الأقل وباقى القرى بعضو واحد لكل منها على الأقل .

ولا يجـــوز فى جميع الأحوال أن يزيد عدد أعضاء المجلس عن أربعـــة وعشرين عضواً إلا بالعدد الذى يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة فى نطاق الوحدة المحلية للقرية [٤] .

---

(١) المادة (٣٩) من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل .
(٢) المادة (٤٧) من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل .
(٣) المادة (٥٩) من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل .
(٤) المادة (٦٦) من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

*** رئاسة المجالس الشعبية المحلية في مصر :**

التزم المشرع المصرى بخطة موحدة فيما يتعلق برئاسة المجالس الشعبية المحلية ، حيث جعل رئاسة المجالس الشعبية المحلية لأحد أعضائها ففى أول اجتماع لدور انعقاد عادى لكل مجلس من المجالس الشعبية المحلية ، ينتخب المجلس من بين أعضائه رئيساً للمجلس ووكيلاً له لمدة هذا الدور على أن يكون أحدهما على الأقل من .العمال والفلاحين. ماعدا مجلس المحافظة ينتخب له وكيلان على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين .

كذلك نص المشرع على أن يحل الوكيل محل الرئيس عند غيابه ، ويرأس أكبر الأعضاء سناً المجلس فى حالة غياب وكيلى رئيس مجلس المحافظة أو وكيل المجلس فى المستويات الأخرى [1] .

*** مدة المجالس الشعبية المحلية في مصر وأدوار انعقادها :**

ـ مدة المجالس الشعبية المحلية :

نصت المادة (٨٩) من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن مدة المجلس الشعبى المحلى أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع وتنتهى مدة المجالس الشعبية المحلية الخاضعة لإشراف ورقابة مجالس شعبية محلية أخرى بانقضاء المدة القانونية لهذه المجالس .

ويجوز لرئيس الجمهورية لأسباب يقدرها أن يقرر استمرار المجالس الشعبية المحلية لسنة خامسة .

---

(١) راجع : المواد (١١ ، ٤٠ ، ٤٨ ، ٦٠ ، ٦٧) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

ـ راجع أيضاً : المادة (٣٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية.

ويجـرى الانـتخاب لتجديد المجلس الشعبى المحلى خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته [١].

ويلاحـظ من النص السابق أن المشرع قد جعل مدة المجلس أربع سنوات ومعنى هذا أنه قد أخذ بقاعدة تأقيت مدة المجلس وهذا من شأنه أن يجعـل تجديـد العضـوية لأى عضو من أعضاء المجلس مرهوناً بإرادة الناخبيـن وتقديرهم لنشاطه وعمله فى تحقيق مصالح أبناء الوحدة المحلية الذين يمثلهم وهو الأمر الذى يجعل عضو المجلس يعمل دائماً على تحقيق الصالح العام الذى هو فى نفس الوقت صالح أبناء الوحدة المحلية جميعاً . أمـا من ناحية مدة المجلس وهى أربعة سنوات فهى مدة مناسبة تماماً إذ أنهـا ليست مدة طويلة بالدرجة التى تؤدى إلى انفصال أعضاء المجالس المحلية عن ناخبيهم كما أنها ليست بالمدة القصيرة بالدرجة التى تؤدى إلى عدم قدرة الناخبين على تقييم نشاط وفاعلية ممثليهم .

وإذا كانـت مـدة المجلس أربعة سنوات إلا أن الفقرة الثانية من المـادة (٨٩) قـد أجازت لرئيس الجمهورية أن يقرر استمرار المجالس الشعبية المحلية لسنة خامسة لأسباب يقدرها .

ـ تجديد المجلس الشعبى المحلى :

نصـت الفقرة الأخيرة من المادة (٨٩) على أن تجرى الانتخابات اللازمـة لـتجديد المجلس الشعبى المحلى خلال الستين يوماً السابقة على انـتهاء مدتـه وذلك بهدف ضمان تواجد مجلس شعبى محلى للوحدة على وجه دائم ومستمر .

---

(١) راجع أيضاً : نص المادة (٣٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية .

- مقر المجلس الشعبى المحلى والعاملين فيه :

لحسن سير العمل بالمجالس المحلية نص القانون فى المادة ٩٨ منه على أن يعد مقر خاص للمجلس الشعبى المحلى ولجانه ، كما نص على أن يلحق بالمجلس العدد اللازم من العاملين ويخضعون لإشراف رئيس المجلس الشعبى المحلى الذى له بالنسبة إليهم السلطة المقررة لرئيس الوحدة المحلية وقد نصت هذه المادة أيضاً على أن يكون لرئيس مجلس شعبى محلى المحافظة السلطة المقرر للوزير بالنسبة للعاملين بالمجالس الشعبية المحلية الأخرى الواقعة فى نطاق المحافظة ، ولضمان كل ذلك فقد نصت ذات المادة على أن تدرج بموازنة الوحدة المحلية الاعتمادات اللازمة لمواجهة نفقات المجلس [1] .

- أدوار انعقاد المجالس الشعبية المحلية :

حددت المادة (٩٩) من قانون الإدارة المحلية دور انعقاد المجلس الشعبى المحلى بعشرة أشهر فى السنة .

ونصت المادة (٣٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية على مراعاة أن تبدأ الدورة فى أول سبتمبر وتنتهى فى آخر يونيه من كل عام.

وقد أجازت المادة (٣٠) المشار إليها تعديل مواعيد بداية ونهاية دور الانعقاد لبعض المجالس الشعبية المحلية إذا ما كانت هناك ظروف

---

(١) نصت المادة (٣٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية على أن : "يعد لكل مجلس شعبى محلى ولجانه مقر ويلحق به عدد من العاملين اللازمين لحسن سير العمل بالمجلس وتعاون الأجهزة التنفيذية المختصة بالوحدة المحلية رئيس المجلس فى ممارسة اختصاصاته المالية والإدارة ومباشرة سلطاته على العاملين بالمجلس".

تتعلق بوحداتها المحلية ، على أن ذلك مشروط بصدور قرار بهذا التعديل من المحافظ بناء على اقتراح رئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة.

*** اجتماعات المجالس الشعبية المحلية فى مصر وكيفية إصدار قراراتها :**

ـ اجتماعات المجالس الشعبية :

يجـتمع المجلس الشعبى المحلى فى المقر المخصص له اجتماعاً عادياً مـرة على الأقل كل شهر وذلك بناء على دعوى من رئيسه وفى المـيعاد الذى يحدده . وقد أجازت المادة (٩٩) من قانون الإدارة المحلية عقـد اجـتماع غير عادى للمجلس وذلك فى حالة الضرورة أو عند نظر موضـوع عـاجل وتكون الدعوة لعقد مثل هذا الإجتماع بناء على طلب رئـيس المجلس الشعبى المحلى أو رئيس الوحدة المحلية أو ثلث أعضاء المجلس الشعبى المحلى .

ـ شروط صحة اجتماع المجلس الشعبى المحلى :

يشـترط لصـحة انعقاد المجلس الشعبى المحلى سواء فى صورة اجتماع عادى أو غير عادى شروط ثلاثة يترتب على تخلف أحدها أو كلها بطلان الاجتماع وهذه الشروط هى :

أ ـ أن يكون الاجتماع فى المقر المخصص للمجلس الشعبى المحلى .

ب ـ أن يتم الاجتماع فى الموعد المحدد لذلك .

جـ ـ أن يتم الاجتماع بحضور أغلبية أعضائه .

ـ حالة عدم تكامل العدد القانونى اللازم لانعقاد المجلس الشعبى المحلى:

نظمت المادة ١٠٠ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ حالـة عـدم تكامل العدد القانونى اللازم لانعقاد المجلس الشعبى المحلى للمحافظـة فنصت على أنه فى هذه الحالة يؤجل الاجتماع لمدة ثلاثة أيام علـى الأقل وسبعة أيام على الأكثر . وينبه رئيس المجلس على الأعضاء

المتخلفين بحضور الاجتماع المقبل فإذا كان عدد الحاضرين فى الاجتماع الجديد أقل من العدد القانونى فإنه فى هذه الحالة يتعين على رئيس المجلس الشعبى المحلى أو المحافظ إخطار الوزير المختص بالحكم المحلى بتقرير عن ذلك لعرض الأمر على مجلس الوزراء لاتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنه ، أما بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى فإنه فى حالة ما إذا كان الاجتماع أقل من العدد القانونى فإنه يجب فى هذه الحالة على رئيس المجلس الشعبى المحلى إخطار المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لاتخاذ الإجراءات اللازمة .

- كيفية إصدار قرارات المجالس الشعبية المحلية :

تصدر قرارات المجالس الشعبية المحلية بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذى فيه الرئيس ، وذلك فيما عدا الحالات التى يوجد فيها نص خاص وتتطلب شروط خاصة فى التصويت (٢/٩٩) .

*** حقوق أعضاء المجالس الشعبية المحلية فى مصر :**

إن وظيفة المجالس الشعبية المحلية هى إنشاء وإدارة المرافق العامة وإقرار ومتابعة تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلى .

وذلك بالإضافة إلى الإشراف والرقابة على مختلف المرافق والأعمال ذات الطابع المحلى . ومن أجل هذا وحتى يستطيع أعضاء المجالس المحلية أن يباشروا مهام العضوية كان من اللازم أن يقرر لهم المشرع بعض الحقوق التى تمكنهم من مباشرة مهام العضوية على الوجه الأكمل وتتمثل تلك الحقوق فى حق تقديم الاقتراحات وحق تقديم الأسئلة وحق طرح موضوع عام للمناقشة وحق تقديم طلبات الإحاطة . وسوف

نتناول فيما يلى كل حق من تلك الحقوق بالتفصيل المناسب .

(أ) حق تقديم الاقتراحات :

نص المشرع على حق تقديم الاقتراحات ونظم مباشرته وذلك فى المادتيــن (١٠٣) ، (١٠٤) من قانون الإدارة المحلية حيث نص على أن لكــل عضــو من أعضاء المجالس الشعبية المحلية التقدم باقتراحاته إلى المجلــس الشعبى المحلي وذلك فى المسائل الداخلة فى اختصاص المجلس وطبقاً للأوضاع والإجراءات التى تحددها لائحته الداخلية .

كما نص على أن لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبى المحلى أن يطلب من رئيس المجلس ـ المنتخب فيه ـ إدراج موضوع معين فى جدول أعمال المجلس وذلك قبل انعقاده بأسبوع على الأقل ، وعلى الرئيس أن يحــيل إلــى اللجــنة المختصــة مــا يقدمــه الأعضاء من اقتراحات وموضــوعات وفــى جمــيع الأحــوال لا يجــوز أن تــناقش بالمجلس الموضوعات غير المدرجة بجدول أعمال الجلسة .

(ب) حق تقديم السؤال :

الســؤال يعنى الاستفسار عن أمر معين ، وحق أعضاء المجالس الشعبية المحلية فى تقديم أسئلة ، يعنى حقهم فى الاستفسار عن أمر معين فى نطاق الوحدة المحلية التى يمثلها المجلس .

ويجــب أن يكون موضوع السؤال يدخل فى اختصاص الشخص الموجــه إليه السؤال، فإذا كان السؤال يتعلق بالإسكان مثلاً فلابد أن يوجه إلــى المســئول عن الإسكان فى نطاق الوحدة المحلية حتى يكون السؤال مقبولاً وحتى تجدى الإجابة على السؤال .

ولقــد نــص المشرع على حق أعضاء المجالس الشعبية فى تقديم الأسئلة التى يرونها والمتعلقة بالوحدة المحلية ويبن كيفية مباشرة هذا الحق

على مستوى المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى المادة (١٩) من قانون الإدارة المحلـية رقـم ٤٣ لسـنة ١٩٧٩ ، وعلى مستوى باقى الوحدات المحلية فى المادة (١٠٦) من ذات القانون.

وبمقتضـى ذلـك يكـون لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبى المحلى للمحافظة أن يوجه للمحافظ أو لمساعدى المحافظ ولكل من رؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة فى نطاق المحافظة أسئلة فى الشئون التى تدخل فى اختصاصاتهم .

كذلـك يكـون لكـل عضو من أعضاء المجالس الشعبية المحلية الأخـرى الحـق فـى توجـيه أسئلة إلى رئيس الوحدة المحلية ولمديرى الإدارات ورؤسـاء الأجهزة التنفيذية المحلية ولرؤساء الهيئات العامة فى نطاق الوحدة المحلية كل من الشئون والأمور التى تدخل فى اختصاصه .

وقـد اشترط القانون أن يكون السؤال فى أمر من الأمور المحلية وألا يكـون مـتعلقاً بمصلحة خاصة بمقدمة أو تكون له صفة شخصية . وعلـى المحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختص أو غيره من المسئولين ممن توجه إليهم الأسئلة الإجابة عليها بجلسة المجلس الشعبى المحلى ، إلا إذا رأى المجلـس الاكتفاء برد مكتوب عليها . ويجوز للمحافظ أو لرئيس الوحـدة المحلية حسب الأحوال أن ينيب رؤساء الأجهزة العامة فى نطاق الوحدة المحلية فى الرد على الأسئلة الموجه إليه . وغنى عن البيان هنا أن السؤال حق شخصى لمقدمه وبذلك له التنازل عنه .

وتنظم اللائحة الداخلية للمجلس الشعبى المحلى إجراءات وأوضاع تقديم الأسئلة والرد عليها .

(جـ) حق طرح موضوع عام للمناقشة :

نـص المشرع على هذا الحق فى المادة (١٠٥) من قانون الإدارة

المحلية وتناولته بالتفصيل المادة (٣٨) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية .

حيث أجازت المادة (١٠٥) من القانون والمادة (٣٨) من اللائحة لعـدد لا يقـل عن خمسة من أعضاء المجلس الشعبى المحلى أن يطلبوا طـرح موضوع عام يتصل بالمحافظة أو بغيرها من الوحدات المحلية فى نطاقها للمناقشة العامة .

ويقـدم هـذا الطلـب إلى المحافظ أو إلى رئيس الوحدة المحلية المخـتص الـذى يحيله بدوره إلى المجلس التنفيذى ليتولى بحثه وفحصه ودراسـته ويرفع إلى المحافظ أو إلى رئيس الوحدة المحلية تقريراً بنتيجة البحث والدراسة .

ويقوم المحافظ أو رئيس الوحدة المحلية بإحالة هذا التقرير مشفوعاً برأيه إلى المجلس الشعبى المحلى المختص لمناقشته وتبادل الرأى واتخاذ القرار أو التوصية اللازمة بشأنه بمراعاة الاعتبارات المحلية .

د ـ حق تقديم طلبات الإحاطة :

نصت المادة ٢٠ من القانون الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أنه يجوز لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبى المحلى للمحافظة أن يطلب إحاطـة المحـافظ أو غـيره مـن مساعدى المحافظ أو رؤساء المصالح ورؤسـاء الهيـئات العامة فى نطاق المحافظة علماً بأمر له أهمية عامة عاجلة فى الشئون الداخلة فى اختصاصاتهم وعلى مقدم طلب الإحاطة أن يحدد الأمور التى يتضمنها ويبين صفتها العامة والعاجلة .

وتـنظم اللائحة الداخلية للمجلس إجراءات وأوضاع تقديم طلبات الإحاطة والإجابة عنها .

ويلاحـظ هنا أن قانون الإدارة المحلية الحالى حين صدوره عام

١٩٧٩ لـم يكـن يتضمن نصاً بحق المجالس الشعبية المحلية الأخرى ـ بخلاف مجلس شعبى المحافظة ـ فى طلبات إحاطة للمسئولين ولما كانت طلـبات الإحاطة تتعلق بأمور لها أهمية عامة وعاجلة ، وأن هذه الأمور كمـا قـد تكون على مستوى المحافظة يمكن أن تكون أيضاً على مستوى الوحدات المحلية الأخرى ، لذلك فإن المشرع قد تنبه لذلك فنص فى المادة ١٠٦ مـن القـانون بعد تعديلها بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ على أنه " لأعضـاء المجلـس الشعبى المحلى فى المركز أو الحى أو القرية توجيه الأسـئلة وطلـبات الإحاطـة لرؤساء وحدات الإدارة المحلية المختصين ولمديـرى الإدارات ولرؤساء الأجهزة التنفيذية المحلية ورؤساء الهيئات العامـة فـى نطـاق الوحدة المحلية . وتسرى بشأن هذه الأسئلة وطلبات الإحاطـة أحكام المادتين ١٩ ، ٣٠ من هذا القانون ، مع مراعاة مستوى الوحدة المحلية .

* **ضمانات أعضاء المجالس الشعبية المحلية فى ممارسة مهام العضوية :**

لكى يقوم عضو المجلس المحلى بممارسة مهام العضوية لابد أن توجد له بعض الضمانات التى تيسر له عمله وتمكنه من إتمامه على خير وجه .

وقـد نصـت على هذه الضمانات المادة ٩١ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وذلك على النحو التالي :

أ ـ أن عضو المجلس الشعبى المحلى لا يسأل عما يبديه من آراء أثـناء اجتماعات ومناقشات المجلس أو لجانه وهذا من شأنه إطلاق حرية التعبير والرأى لأعضاء المجلس الشعبى المحلى دون خوف من المحاسبة أو المؤاخـذة ، ويكفـل لهم القدرة على ممارسة الإشراف والرقابة على المرافق المحلية والعاملين فيها .

ب ـ أنه يجب على السلطات المختصة إخطار المجلس الشعبى المحلى بما يتخذ من إجراءات جنائية ضد أى عضو من أعضائه ، وذلك خلال ثمان وأربعين ساعة على الأكثر من تاريخ اتخاذ هذه الإجراءات .

جـ ـ يتعين إخطار المجلس الشعبى المحلى قبل مباشرة أية إجراءات تأديبية ضد أحد الأعضاء إذا كان من العاملين بالجهاز الإدارى للدولة أو القطاع العام أو القطاع الخاص . كما يتعين إبلاغ المجلس بنتيجة التحقيق . كما يجب أخذ موافقة المجلس الشعبى المحلى قبل تنفيذ نقل أحد أعضاء المجلس من وظيفته إلا إذا كان النقل بناء على طلبه .

د ـ على الجهة التى يتبعها عضو المجلس الشعبى المحلى أن تيسر له أداء واجبات العضوية وذلك طبقاً للقواعد والإجراءات التى تحددها اللائحة التنفيذية ويشمل ذلك حضور اجتماعات المجلس ولجانه والقيام بالزيارات الميدانية التى يكلفه بها المجلس . وفى جميع الأحوال يعتبر عضو المجلس الشعبى المحلى أثناء تأدية واجبات العضوية قائماً بعمله الرسمى .

*** واجبات أعضاء المجالس الشعبية المحلية :**

ذكرنا فيما سبق حقوق وضمانات أعضاء المجالس الشعبية المحلية والتى يمكنهم عن طريقها أن يقوموا بممارسة مهام العضوية الموكولة إليهم بسهولة ويسر ، ونذكر فيما يلى واجبات أعضاء المجالس الشعبية المحلية والتى يجب عليهم مراعاتها طوال مدة عضويتهم بالمجالس الشعبية المحلية وتتمثل تلك الواجبات فيما يلى :

أ ـ المواظبة على حضور جلسات المجلس ولجانه وعدم التغيب عنها إلا بعذر . والجزاء الذى يترتب على غياب العضو عن جلسات المجلس أو لجانه أكثر من ثلاث مرات متتالية أو عن ربع عدد جلسات

المجلس فى الدور الواحد وذلك بدون عذر مقبول هو فقد العضوية [١] .

ب ــ يحظــر علــى عضــو المجلس الشعبى المحلى أن يحضر جلســات المجلس أو لجانه إذا كانت له أو لأحد أقربائه أو أصهاره لغاية الدرجــة الــرابعة بــالذات أو بالواســطة مصــلحة شخصية فى المسألة المعروضـــة أو إذا كــان وصــياً أو قيماً أو وكيلاً عمن له فيها مثل هذه المصلحة [٢] .

جـ ــ فى ممارسة عضو المجلس الشعبى المحلى لحقه فى تقديم الأســئلة يجب أن لا يكون السؤال متعلقاً بمصلحة خاصة به أو تكون له صفة شخصية[٣].

د ــ لا يجــوز تعيين أعضاء المجلس الشعبى المحلى فى وظائف وحــدات الإدارة المحلــية أو نقلهم إليها أثناء عضويتهم إلا بموافقة ثلثى أعضاء المجلس الشعبى المحلى المختص وأغلبية أعضاء المجلس الشعبى المحلى للمحافظة [٤] .

هـــ ــ يحظر التعاقد بالذات أو بالواسطة بين الوحدة المحلية وأى عضــو فى مجلسها الشعبى المحلي ، ومع ذلك يجوز هذا التعاقد إذا كانت الضرورة تقتضى ذلك وأن وراء هذا التعاقد مصلحة محققة للوحدة المحلية على أنه يلزم هنا موافقة أغلبية أعضاء المجلس الشعبى المحلى والمحافظ المختص [٥] .

---

(١) المادة (٩٥) من قانون الإدارة المحلية .
(٢) المادة (٩٣) من قانون الإدارة المحلية المعدل .
(٣) المادة (١٩) من قانون الإدارة المحلية المعدل .
(٤) المادة (٩١) من قانون الإدارة المحلية المعدل .
(٥) المادة (٩٢) من قانون الإدارة المحلية المعدل .

*** أحوال فقد عضوية المجالس الشعبية المحلية :**

نصت المادة ٨٦ من القانون على أن تجتمع المجالس الشعبية المحلية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الانتخابات ، كما أن المادة ٨٩ منه نصت على أن " مدة المجلس الشعبى المحلى أربع سنوات تبدأ من تاريخ أول اجتماع له ".

والمستفاد من هذا النص الأخير أن عضو المجلس الشعبى المحلى يظل محتفظاً بعضوية المجلس لمدة أربع سنوات طالما لم يقم فى شأنه أى سبب من أسباب فقدها وتأقيت عضوية المجالس الشعبية المحلية يتفق مع القواعد الأصولية لنظام التمثيل النيابى أو الشعبى إذ أن ذلك يكفل استمرار ولاء الأعضاء الحزبيين لناخبيهم ، والعمل على تحقيق مطالبهم ومصالحهم، حتى يضمنوا تأييدهم لهم إذا ما أعاد الحزب ترشيحهم مرة أخرى ، كما أنه يشكل من ناحية أخرى وسيلة فعالة فى يد الناخبين لرقابة وتقييم نشاط أعضاء هذه المجالس والحزب المنتمين إليه.

على أنه وإن كانت مدة العضوية أربع سنوات إلا أن المشرع قد وضع فى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩-أسباباً أو أحوالاً لفقد العضوية قبل اكتمال مدتها وهى :

١ ــ الاستقالة :

وهو حق طبيعى للعضو . فإذا ما رغب أحد الأعضاء فى التخلى عن عضويته للمجلس الشعبى المحلى عليه أن يتقدم باستقالته إلى رئيس المجلس ويتعين على هذا الأخير عرض الاستقالة على المجلس فى أول جلسة تالية لتقديمها وتعتبر الاستقالة مقبولة بموافقة المجلس عليها وفى هذه الحالة يقرر المجلس خلو المحل ويخطر رئيس المجلس المحافظ بخلو

المحل [١] .

٢ ـ الغياب عن حضور بعض جلسات المجلس أو لجانه :

فإذا تغيب العضو عن حضور جلسات المجلس الشعبى المحلى أو لجانه أكثر من ثلاث مرات متتالية أو تغيب عن حضور ربع عدد جلسات المجلس فى الدور الواحد وذلك بدون عذر مقبول فإن المجلس المحلى التابع له العضو يصدر قراراً بدعوة العضو لسماع أقواله فى جلسة تحدد بعد خمسة عشر يوماً على الأقل من تاريخ إخطار العضو بموعدها .

وعلى ذلك فإن غياب العضو المدد المشار إليها لا يترتب عليه فوراً وحتماً فقد عضويته ، وإنما يتعين أولاً أن يستمع المجلس لدفاع العضو عن نفسه فإذا حضر العضو المتغيب هذه الجلسة وأبدى أسباباً لم يقتنع بها المجلس أو إذا تغيب العضو عن حضور الجلسة المحددة لسماع أقواله فإن المجلس يصدر قراراً باعتبار هذا العضو مستقيلاً على أنه يلزم في هذا القرار أن يصدر بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس [٢] .

٣ ـ قيام سبب من أسباب سقوط أو إسقاط العضوية :

وقد حددت هذه الأسباب المادة ٩٦ من القانون وقد ميز المشرع هنا بين أسباباً تسقط بها العضوية وأسباباً يجب فيها إسقاط العضوية، وأسباباً أخرى يجوز برغم وجودها إسقاط العضوية وذلك على النحو التالى :

---

(١) المادة (٩٤) من قانون الإدارة المحلية المعدل .

(٢) المادة (٩٥) من قانون الإدارة المحلية المعدل .

أ ـ تسقط عضوية المجلس الشعبى المحلى فى حالتين :

١ـ عـن العضـو الـذى يفقد صفة العامل أو الفلاح التى قام عليها انتخابه .

٢ـ عن العضو الذى يفقد شرطاً من الشروط اللازمة للترشيح .

ب ـ يجب إسقاط عضوية المجلس الشعبى المحلى فى حالتين :

١ـ عمن ثبت مخالفته لأحكام المادة ٩٢ من قانون الإدارة المحلية ، والتى تحظر التعاقد بالذات أو بالواسطة بين الوحدة المحلية وأى عضـو فـى مجلسها الشعبى المحلى ، وذلك فى غير الأحوال وبالشروط المنصوص عليها فى هذه المادة .

٢ـ عمن يفقد الثقة والاعتبار .

جـ ـ يجوز إسقاط عضوية المجلس الشعبى المحلى فى حالة : إخلال العضو بواجبات العضوية الأخرى أو بمقتضياتها .

وبالنسـبة لكـل حالات سقوط العضوية أو إسقاطها ، يجب على المجلس الشعبى المحلى المختص أن يصدر قراراً بإعلان سقوط العضوية أو إسـقاطها ، على أن ذلك يجب أن يسبقه قيام المجلس بدعوة العضو ـ الـذى يقـوم فى شأنه سبب من الأسباب التى تؤدى إلى سقوط العضوية لسماع أقواله وذلك فى المواعيد وطبقاً للقواعد وبالأغلبية المنصوص عليها فى المادة ٩٥ من القانون والخاصة بتغيب العضو عن حضور جلسات أو لجان المجلس والتى سبق أن أشرنا إليها .

وفى جميع الأحوال السابق الإشارة إليها فى شأن فقد العضوية أو فـى الأحـوال الأخرى كوفاة العضو مثلاً يعلن المجلس الشعبى المحلى المخـتص خلو المحل ويحل محله الاحتياطى من ذات الصفة بالقائمة التى

انتخبـت طبقاً لترتيب أسماء المرشحين احتياطياً بها وذلك بمراعاة النسبة المقــررة للعمال والفلاحين وتكون مدة العضو الجديد مكملة لمدة عضوية سلفه[١] .

المطلب الثانى

الرقابة المركزية على الهيئات المحلية

تمهيد وتقسيم :

نتــناول فـــى هذا المطلب الرقابة المركزية على الهيئات المحلية حيث نقسمه إلى ثلاثة فروع على النحو التالى :

الفرع الأول : ونتناول فيه ماهية الرقابة على الهيئات المحلية وأهدافها .

الفرع الثانى : ونتناول فيه أنواع الرقابة على الهيئات المحلية .

الفرع الثالث : الرقابة على الهيئات المحلية فى جمهورية مصر العربية.

الفرع الأول

ماهية الرقابة على الهيئات المحلية وأهدافها

ونقسم الدراسة فى هذا الفرع على النحو التالى:

أولاً : تعريف الرقابة على الهيئات المحلية .

ثانياً : التمييز بين نظام الرقابة على الهيئات المحلية وبين الرقابة الرئاسية (السلطة الرئاسية) .

ثالثاً : أهداف الرقابة على الهيئات المحلية .

---

(١) المادة (٩٧) من قانون الإدارة المحلية المعدل .

أولاً : تعريف الرقابة على الهيئات المحلية

تعددت وتنوعت التعريفات التى قال بها الفقهاء للتعبير عن مفهوم الرقابة على الهيئات المحلية .

كذلك درج الكثير من الفقهاء على استخدام اصطلاح الوصاية La tutelle بدلاً من اصطلاح الرقابة Le controle للدلالة على العلاقة التى تربط السلطة المركزية بالهيئات المحلية ، كما درج البعض على استخدام اصطلاح " الوصاية الإدارية " La tutelle administrative للدلالة على العلاقة المذكورة .

وسـوف نتناول هنا كل من تعريف الرقابة على الهيئات المحلية وكـذا مناقشـة مـدى صحة استخدام كل من اصطلاح " الوصاية " ، و" الوصاية الإدارية " ، و "الرقابة" للدلالة على العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية .

*** تعريف الرقابة على الهيئات المحلية :**

تعـددت التعريفات التى قال بها الفقهاء لتحديد مفهوم العلاقة بين السـلطة المركـزية والهيـئات اللامركـزية ، وسوف نتناول بعض هذه الـتعريفات موضحين تقديرنا لكل تعريف منها ثم نورد بعد ذلك التعريف الذى نراه مناسباً من وجهة نظرنا .

يرى الفقيه الفرنسى "Debbasch" أن الوصاية هى "الرقابة التى تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة وبقصد تجنب الآثار الخطيرة التى تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحـدات اللامركزية مع ضمانة وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله ، على ألا تتم هذه الوصاية إلا فى الحالات المحددة قانوناً ، حماية

للوحدة المحلية المشمولة بالوصاية المذكورة " [١] .

ولقـــد وجـــه النقد إلى هذا التعريف من بعض رجال الفقه ، حيث قالوا أنه ولئن كان هذا التعريف قد عنى بتحديد طرفى الوصاية الإدارية ، مع الإشارة إلى بعض منها ووجوب قيامها على نص فى القانون إلا أنه قد أغفـــل بـــيان وســـائل الوصاية كما أنه لم يذكر رقابة المشروعية كمهمة مـــنوطة بهـــذه الوصـــاية . هذا بالإضافة إلى أن التعريف المذكور جعل الوصاية مقصورة على وصاية الدولة بالرغم من أن الوصاية الإدارية قد تصدر من هيئات لامركزية عليا فى مواجهة هيئات لامركزية أدنى [٢] .

كذلك عرف الفقيه الفرنسى "Waline" الوصاية الإدارية : بأنها تعنى مجموع الرقابات التى تمارس فى مواجهة شخص معنوى أو أعضائه بواســـطة عمال السلطة المركزية أو بواسطة شخصية لامركزية أحياناً ، علـــى أن تكـــون هـــذه الشخصـــية أكثر اتساعاً من الشخصية المشمولة بالرقابة[٣] .

وهـــذا التعريف وإن كان قد تلافى النقد الذى وجه للتعريف الأول فأورد إمكان صدور الرقابة عن بعض السلطات اللامركزية ، إلا أنه مما يعيـــبه أنه لم يوضح وسائل هذه الوصاية ومهمتها ، فضلاً عن عدم بيانه لوجوب استناد الوصاية على الهيئات المحلية إلى نصوص القانون .

---

(١) Debbasch (Charles), Institutions administratifs, Paris 1972, p. 218.

(٢) الدكـــتور بكر القبانى : " الرقابة الإدارية " ، الطبعة الأولى ١٩٧٨ ، دار النهضة العربية، ص٧٥ .

(٣) Waline (Marcel), Précis de droit administratif, Paris 1969, p.263.

ويعـــرف الفقـــيه الفرنســـى "Peiser" الوصاية بأنها " مجموعة ســـلطات الرقابة التى يقررها القانون لسلطة عليا ، وذلك لمباشرتها على العامليـــن فى الهيئات اللامركزية ، وعلى أعمالهم ، بهدف المحافظة على المصلحة العامة [١] .

ومما يعيب هذا التعريف أنه وإن كان قد أشار إلى رقابة الملاءمة باعتـــبارها إحدى مهام الرقابة على الهيئات المحلية حين أورد أن الهدف من الرقابة هو حماية المصلحة العامة إلا أنه لم يشر إلى رقابة المشروعية وهى مما لاشك فيه من مهام الرقابة على الهيئات المحلية .

ويعـــرف "Rivero" الـــرقابة على الهيئات المحلية بقوله : بأنها الرقابة التى تمارسها الدولة على عضو لا مركزى فى الحدود المقررة فى القانون " [٢] .

وهـــذا التعريف ناقص لأنه وإن كان قد أشار إلى طرفى الوصاية الإدارية ، وضرورة عدم مباشرتها إلا فى الحدود المقررة قانوناً ، إلا أنه لـــم يتضمن أية إشارة إلى وسائل الوصاية ومهمتها ، كما أنه وإن كان قد أشار إلى انصراف هذه الوصاية إلى الجهة اللامركزية إلا أنه لم يشر إلى إمكان انصرافها إلى أعمال هذه الجهة وتنفيذ تلك الأعمال .

ويعرف أحد الفقهاء المصريين الوصاية على الهيئات اللامركزية الإقليمـــية بأنهـــا "مجموعة السلطات المحددة قانوناً لهيئات عليا برلمانية وقضـــائية وإداريـــة ، بالإضافة إلى مجموعة من السلطات غير المحددة قانونـــاً تمارســـها الجماهير والتنظيمات السياسية وأجهزة الإعلام ، على

---

(١) Peiser (G), Droit administratif, 4eme éd., Paris 1972, p.52.

(٢) Rivero (Jean), Droit administratif, Paris, 1965, p. 283.

أشـخاص وأعمـال الهيئات اللامركزية الإقليمية بقصد حماية المشروعية ومراعاة الصالح العام [١] .

ونحـن نـرى أن هذا التعريف الأخير من أفضل التعريفات التى سبق ذكرها حيث أنه يتميز بما يلى :

أ ـ أورد الهيئات التى تمارس الرقابة المحددة قانوناً ، وأبرز بذلك رقابة كل من البرلمان والقضاء لوضوح المعنى وتأكيد الدور الرقابى الذى تقوم به كل من الجهتين .

ب ـ أفسـح مجـالاً لإبراز دور رقابة الجماهير ، والتنظيمات السياسية وأجهـزة الإعـلام ، وهـى تقوم بدور رقابى متزايد يتفق مع الفكر الديمقراطى . ولأن هذه الوسائل الرقابية تزداد أهميتها بالنسبة للهيئات المحلية ، نظراً لطابعها السياسى ـ بالإضافة إلى الطابع الإدارى ـ وقربها من الناخبين واحتكاكها المباشر بهم .

جـ ـ إن التعريف أوضح الهدف من الرقابة على الهيئات المحلية وهو حماية المشروعية ومراعاة الصالح العام .

ولكن على الرغم من ذلك فإن هذا التعريف ينقصه أنه لم ينوه إلى أن الـرقابة الإدارية على الهيئات المحلية من الممكن أن تكون من سلطة لامركزية على سلطة لامركزية أخرى أقل منها من حيث النطاق الإقليمى الذى تمثله .

لذلـك فإننا نرى أن الرقابة على الهيئات المحلية هى : " مجموعة السـلطات المحـددة الـتى يمنحها القانون لهيئات عليا برلمانية وقضائية

---

(١) دكـتور محمد محمد إبراهيم رمضان : " الوصاية على الهيئات المحلية " ، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس ، ص ٦٤٠ .

وإداريــة وســواء كانــت هــذه الهيئات الأخيرة مركزية أو لامركزية ، بالإضافة إلى مجموعة من السلطات غير المحددة قانوناً تمارسها الجماهير والتنظــيمات السياســية وأجهزة الإعلام . على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية الإقليمية بقصد حماية المشروعية ومراعاة الصالح العام .

*** الاصــطلاح الخــاص بالتعــبير عــن العلاقــة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية :**

درج الكثير من الفقهاء في فرنسا ومصر على استخدام اصطلاح " الوصاية على الهيئات المحلية " للتعبير عن العلاقة بين السلطات المركزية والهيــئات المحلــية ، بينما درج البعض الآخر من الفقهاء على استخدام اصــطلاح " الرقابة للدلالة على العلاقة المشار إليها، واستخدم فريق ثالث اصطلاح " الوصاية الإدارية " للدلالة على العلاقة ذاتها .

ولقد أثار اصطلاح الوصاية على الهيئات اللامركزية جدلاً طويلاً فــي كــل مــن فرنسا ومصر ، حيث وجد من الفقهاء من يهاجمه ويرى استبداله ، ووجد أيضاً من يدافع عنه ويستخدمه . ونعرض فيما يلي موقف كــل مــن الدســتور والقانون في فرنسا ومصر من الاصطلاح الخاص بالتعبير عن العلاقة بين السلطات المركزية والهيئات المحلية ، ثم نعرض بعد ذلك لموقف الفقهاء في فرنسا ومصر من الاصطلاح المذكور وأخيراً رأينا في هذا الشأن .

أولاً : موقف الدستور والقانون في فرنسا ومصر من اصطلاح " الوصاية الإدارية".

(أ) في فرنسا :

لم يستعمل المشرع الدستوري في فرنسا تعبير " الوصاية الإدارية" للدلالة على العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية ولكنه استعمل

تعبير " الرقابة على الهيئات المحلية " .

فقـد نصـت المادة (٨٨) من الدستور الفرنسى الصادر فى ٢٧ أكـتوبر ١٩٤٦ على أن " تكون مهمة مندوب الحكومة التوفيق بين نشاط عمال الدولة وتمثيل المصالح القومية ، وبين مباشرة الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية " [١] .

كمـا نص على ذلك أيضاً الدستور الفرنسى الحالى الصادر فى ٥ أكـتوبر ١٩٥٨ ، حيـث نص فى المادة (٧٢) منه على أن " تكون مهمة مـندوب الحكومة فى المقاطعات والأقاليم تمثيل المصالح القومية والرقابة الإدارية وضمان احترام القوانين " .

(ب) فى مصر :

حـرص المشرع الدستورى فى مصر على عدم استعمال تعبير " الوصاية الإدارية " وإنما استعمل تعبير " الرقابة على الهيئات المحلية " .

فقـد نصت المادة (١٦٥) من الدستور المصرى الصادر فى ٢٣ يونيه ١٩٥٦ على أن " ينظم القانون الرقابة على أعمال المجالس الممثلة للوحدات الإدارية " .

كذلك نصت المادة (١٣٥) من الدستور المصرى الصادر فى ٢٦ مـارس ١٩٦٤ علـى أن " تراقـب الحكومة أعمال الوزارات والمصالح والهيئات العامة والمحلية " .

واتـبع الدسـتور المصـرى الحالى الصادر فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ ذات الأسـلوب حيـث لـم يستعمل مصطلح " الوصاية الإدارية " للدلالة على العلاقة بين السلطات المركزية والهيئات المحلية . فقد نص فى

(١) نص فرنسى للمادة ٨٨ فى مرجع الوصاية الإدارية ، ص٧٠ هامش (٣) .

المادة (١٦٣) منه على أنه " يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية ، واختصاصاتها ومواردها المالية ، وضمانات أعضائها وعلاقتها بمجلس الشعب والحكومة ، ودورها فى إعداد وتنفيذ التنمية وفى الرقابة على أوجه النشاط المختلفة " .

كذلك حرصت القوانين المتعلقة بالإدارة المحلية فى مصر على عدم استعمال تعبير " الوصاية الإدارية " للدلالة على العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية .

فقانون الحكم المحلى رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ أفرد للرقابة على المجالس المحلية فصلاً مستقلاً تحت عنوان " الإشراف والرقابة على وحدات الحكم المحلى " وهو الفصل الرابع من الباب السابع .

كذلك أفرد قانون نظام الإدارة المحلية الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الفصل الرابع من الباب السابع منه للرقابة على المجالس المحلية وهو بعنوان " الإشراف والرقابة على وحدات الإدارة المحلية"، كما استعمل فى المادة (١٣١)[1]، المادة (١٣٣) [2] ، منه مصطلح " الرقابة على أعمال المجالس المحلية " ولم يستعمل مصطلح "الوصاية على أعمال المجالس

---

(١) المادة (١٣١) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ تنص على أنه " يهدف الإشراف والرقابة على أعمال المجالس الشعبية وأجهزتها التنفيذية إلى تحقيق التناسق والترابط بينها فيما يتفق وأهداف السياسة العامة للدولة ، كذلك تقديم المشورة والمساعدة للمجالس الشعبية المحلية بما يكفل تحقيق أهداف نظام الإدارة المحلية " .

(٢) المادة (١٣٣) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ تنص على أن "يتولى مجلس الوزراء الرقابة على أعمال المحافظات وتقييم أدائها وأعمالها طبقاً لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ...." .

المحلية" .

ثانياً : موقف الفقهاء فى فرنسا ومصر من اصطلاح "الوصاية الإدارية":

قال فقهاء القانون المدنى فى فرنسا قديماً ، بأن للهيئات اللامركزية وضعاً يماثل وضع القاصر فى القانون الخاص ، بل أن القضاء العادى فى فرنســا وعلى رأسه قضاء محكمة النقض كان يطبق على البلديات جميع القواعــد المتعلقة بناقصى الأهلية . وترجع هذه الفكرة فى فرنسا إلى عام ١٢٨٣ حيــنما قــيل بالــتماثل بين وضع المدن المختلفة ووضع ناقصى الأهلــية. ذلك تبريراً لإشراف الملوك على البلديات من أجل حماية ماليتها العامة(١) .

ولقد أثار اصطلاح الوصاية على الهيئات اللامركزية جدلاً طويلاً فــى كــل مــن فرنسا ومصر ، حيث وجد من الفقهاء من يهاجمه ويرى اســتبداله ، ووجد أيضاً من يدافع عنه ويستخدمه ونعرض فيما يلى رأى المعارضين والمؤيدين .

(أ) رأى المعارضين لاستخدام اصطلاح " الوصاية " :

انــتقد غالبية الفقهاء فى فرنسا ومصر (٢) إطلاق تعبير " الوصاية

---

(١) Marcel Prélot, La nation de pouvoir administratif Le Caire 1950, p.324.

(٢) **فى الفقه الفرنسى :**
Waline (M), Droit administratif, 1970, Paris, p. 640.

*** فى الفقه المصرى :**

_ دكتور توفيق شحاته : " مبادئ القانون الإدارى " ، الجزء الأول ، ١٩٥٤ ، ص ١٧٨ .

_ دكتور طعيمة الجرف : " القانون الإدارى " ، ١٩٦٤ ، ص ١٧ .

_ دكتور عثمان خليل عثمان : " اللامركزية ، ونظام مجالس المديريات فى ==

الإدارية " على السلطات التى تمارسها الدولة على الهيئات المحلية وتمثلت تلك الانتقادات فيما يلى :

١ ــ إن استخدام اصطلاح " الوصاية " من شأنه أن يقلل من الثقة فــى الهيــئات المحلية ، حيث أن استخدامه يخلق نوعاً من الشك ويترك انطــباعاً بــأن هذه الجماعات المحلية تسئ استعمال السلطة الممنوحة لها خاصة فى النواحى المالية (١) .

٢ ــ اخــتلاف هدف الوصاية المدنية المقررة فى القانون الخاص عن هدف رقابة السلطات المركزية للهيئات المحلية .

فالوصــاية المدنــية تســتهدف حماية مصلحة فردية هى مصلحة ناقصى الأهلية ، فى حين أن الرقابة على الهيئات المحلية تستهدف حماية مصالح عديدة متباينة . إذ تستهدف حماية مصلحة الدولة من أجل احترام المشــروعية والملاءمــة كمــا تســتهدف حماية المصالح العامة المتعلقة بالهيئات اللامركزية .

٣ ــ اخــتلاف طبــيعة الوصاية المدنية عن طبيعة الرقابة على الهيئات المحلية(٢).

فالوصــاية المدنية تقوم على أساس أن الوصى يعد بمثابة الممثل القــانونى للقاصــر ومــن ثم يستطيع أن يباشر حقوق القاصر وأن يعمل باســمه. فى حين أن فكرة التمثيل لا تتحقق فى ظل الرقابة على الهيئات المحلــية ، حيث أن عمل الجهة القائمة بالرقابة عادة ما يأتى بعد حدوث

== مصر"، ١٩٤٨ ، ص ٢٢٩ .

(١) Drago, Administration locale compare. Paris 1972. p.19.

(٢) فالين ، المرجع السابق ، ص٢١٠ ؛ بيزو ، المرجع السابق ، ص٥٢ .

التصرف من جانب الهيئة اللامركزية المشمولة بالرقابة ، نظراً لاستقلال هــذه الهيئة وتمتعها بالتالى بحق التصرف ابتداء ، وحقها فى تمثيل نفسها بنفسها .

٤ ــ اخــتلاف وســائل الوصاية المدنية عن وسائل الرقابة على الهيئات المحلية (١) .

فالوصاية المدنية تتم أساساً عن طريق حلول الوصى محل القاصر المشــمول بهــذه الوصاية ، فى حين أن الرقابة على الهيئات المحلية تتم بوســائل متعددة منها الحلول فالجهة التى تتولى الرقابة على أعمال الهيئة المحلــية تملــك بالنســبة لهــذه الأعمال إلى جانب الحلول ، التصريح ، والترخيص ، والإلغاء والإيقاف . كما تملك وسائل أخرى بالنسبة لأعضاء الهيئة اللامركزية .

٥ ــ إن كلمــة وصاية تحتوى فى طياتها على معنى إيجابى من شأنه فرض بعض الإجراءات على الهيئات اللامركزية وهو ما يهدد بشكل أو بآخر استقلال هذه الهيئات .

ــ ونظــراً لما وجه لاصطلاح " الوصاية " من انتقادات ... رأى بعض الفقهاء ضرورة الاستعاضة عنه بغيره من المصطلحات ليكون أكثر دلالة وأقل غموضاً . واقترح فى هذا الصدد ثلاث تعبيرات هى : الرقابة، والرقابة الإدارية ، والرقابة الإدارية اللامركزية .

---

(١) راجع فى الفقه الفرنسى :

Michoud (Léon), La théorie de la personnalité morale, 11 parties, Paris 1932, p. 310.

* راجع فى الفقه المصرى :

ــ دكتور وحيد رأفت : " القانون الإدارى " ، ١٩٣٩ ، ص ٧٩٣ .

ويـــرى كثــير مـــن الفقهاء أن استخدام لفظ الرقابة أفضل لدلالته الواضحة على المعنى لأن الدولة تتدخل ــ طبقاً لأحكام القانون ــ لأعمال رقابــتها على الهيئات المستقلة ، وعلى ذلك فالعلاقة بين الدولة والهيئات اللامركزية هى علاقة رقابية [1] .

ولكـــن هـــذا الاقتراح تعرض للنقد من جانب بعض الفقهاء حيث يـــرى أنه اقتراح غير مجد ، وذلك نظراً لاتساع مدلول " الرقابة " ولأن إطلاقه على هذا النحو مع عدم نسبته إلى المرافق العامة اللامركزية يسمح بامتداده إلى المرافق العامة المركزية الخاضعة للرقابة الرئاسية مما يؤدى إلى الخلط بين الرقابة الأخيرة والرقابة الوصائية [2] .

ومـــن الفقهاء من يرى ضرورة استخدام مصطلح الرقابة الإدارية للتعبير عن العلاقة بين الهيئات اللامركزية والدولة [3] .

وهـــو تعبير غير منضبط فى رأينا لأنه يفهم منه أن الرقابة على الهيئات المحلية منوطة فقط بالسلطات الإدارية فى الدولة فى حين أن هناك رقابـــة يقـــوم بهـــا البرلمان ورقابة أخرى يقوم بها القضاء بالإضافة إلى الرقابة الشعبية كما سوف نرى .

---

(١) راجع : فالين ، المرجع السابق ، ص ٣٠٩ ، حيث يرى " أن تعبير رقابة الدولة علـــى الأشـــخاص اللامركزية Le contrôle de l'Etat sur les personnes decentralisées هـــو التعبير الذى يتفق مع طبيعة العلاقة بين الدولة والأشخاص المذكورة .

(٢) راجع : الدكتور محمد رمضان ، المرجع السابق ، ص٧٠ .

(٣) راجـــع : الدكـــتور وحـــيد فكرى رأفت ، المرجع السابق ، ص٧٩٤ ؛ والدكتور عثمان خليل ، رسالته عن مجالس المديريات ، ص٥٨ .

ويـــرى بعـــض الفقهاء إحلال تعبير " الهيمنة الرقابية " [١] محل تعبير " الوصاية الإدارية " . على أن هذا الرأى قد تعرض للنقد أيضاً من جانـــب بعض الفقهاء على أساس أن الهيمنة المذكورة لا تتم إلا فى مجال الـــرقابة الرئاســـية على المرافق العامة المركزية وليس فى مجال الرقابة على المرافق العامة اللامركزية [٢] .

وأخـــيراً اقـــترح أحـــد الفقهـــاء استخدام تعبير " الرقابة الإدارية اللامركـــزية"[٣]، ولكن هذا الاقتراح قوبل بالرفض من بعض الفقهاء على أساس أنه قد يفهم منه " لامركزية الرقابة " وهو مفهوم يختلف عن المعنى المقصود [٤] .

(ب) رأى المؤيدين لاستخدام اصطلاح " الوصاية " :

يـــرى فـــريق مـــن الفقهاء ضرورة الإبقاء على تعبير " الوصاية الإداريـــة " بالـــرغم من خطئه ، وما يوجه إليه من عيوب ، وذلك نظراً لشـــيوعه واستقراره [٥]، ولكونه تعبيراً وجيزاً ومألوفاً . فالقانون الإدارى

---

(١) راجـــع : دكتور سعد العلوش ، رسالته بعنوان " نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها فى التشريع العراقى " ، جامعة القاهرة ١٩٦٧ ، ص٩٧ هامش (١) .

(٢) راجع : الدكتور بكر القبانى : " الرقابة الإدارية " ، ١٩٨٥ ، دار النهضة العربية، ص٨٥ .

(٣) الدكـــتور عبد الحميد متولى ، مذكرة عن المصطلحات المقترح تعديلها فى ميدان القـــانون العـــام وبوجه خاص فى القانون الإدارى ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة السابعة ، العدد الثالث ، ديسمبر ١٩٦٥ .

(٤) الدكتور محمد رمضان ، المرجع السابق ، ص٧٠ .

(٥) دكـــتور عادل محمود حموده : " الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية " ، المرجع السابق ، ص١٢٠ .

وهـــو قانون حديث النشأة ، استعار كثيراً من الاصطلاحات القانونية من القـــانون الخـــاص ، ولكـــنها اكتسبت فى القانون الإدارى معنى مغايراً . ومـــثال ذلـــك العقـــود الإدارية ، والملكية فى الأموال العامة والمسئولية الإداريـــة [١] ، ومن ثم فلا ضرر من استخدام اصطلاح الوصاية على أن يكتسب مضموناً يتفق مع المراد به فى القانون الإدارى .

ثالثاً : رأينا بشأن اصطلاح " الوصاية " :

ونحـــن نـــرى أنه قد آن الأوان لاستخدام المصطلحات بمسمياتها الحقيقـــية الـــتى تعبر عنها ولذلك نؤيد استخدام اصطلاح " الرقابة " على الهيـــئات المحلـــية دون اصـــطلاح " الوصاية " . ونرى أن يكون تعبير "الـــرقابة " خالـــياً من الصفة التى تلحقها به بعض كتابات الفقهاء ، وهى "الإداريـــة " ، لأن التعبـــير عن العلاقة بين السلطات المركزية والهيئات المحلـــية بتعبير " الرقابة الإدارية " قد يحمل على الاعتقاد بأن الرقابة لا تكـــون إلا إدارية ، أى لا تمارس إلا بواسطة الأجهزة العليا الإدارية فى الدولـــة . فـــى حين أن ذلك يخالف الواقع ، إذا أنها كما تمارس بواسطة السلطات العليا الإدارية تمارس كذلك بواسطة السلطة القضائية ، والسلطة التشريعية .

ثانياً

التمييز بين نظام الرقابة على الهيئات المحلية وبين الرقابة الرئاسية (السلطة الرئاسية)

مما لاشك فيه وجود تشابه إلى حد ما بين رقابة السلطة المركزية

---

(١) راجع : الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى : " مبادئ القانون الإدارى " ، ١٩٧٣ ، ص٨٧٠ هامش (٢) .

على الهيئات المحلية وهو ما يطلق عليه بعض الفقهاء " الوصاية الإدارية " وبين الرقابة الرئاسية أو السلطة الرئاسية التى تباشرها السلطة المركزية فى مواجهة فروعها وأقسامها المختلفة .

فمـــن المعلـــوم أن الجهاز الإدارى يقوم فى تنظيمه على تسلسل هرمى متدرج ، ويوزع الموظفون على هذا التسلسل الهرمى فى درجات متصـــاعدة يعلو بعضها البعض ، ويتكون منها ما يسمى بالسلم الإدارى . وتقـــوم العلاقـــات بينً شاغلى درجات هذا السلم الإدارى على الخضوع والتبعـــية ، مـــن المستويات الدنيا لمن يعلوها ، وتتمثل فى سلطة رئاسية تتناول شخص المرؤوس وعمله بالنسبة للدرجات العليا على من يدنوها .

وعلى الرغم من وجود هذا التشابه ، إلا أنه لا يغيب عن البال أن التميـــيز بيـــن الرقابتين أمر مطلوب وله أهميته ذلك لأن الأصل بالنسبة للوحـــدات الإدارية المركزية هو أن يخضع نشاطها تماماً للرقابة عليه من جانب السلطة المركزية فى حين أن الأصل بالنسبة للهيئات اللامركزية أن تســـتقل هى بإدارة نشاطها ، والاستثناء من هذا الأصل هو خضوع جانب من هذا النشاط للرقابة عليه من جانب السلطة المركزية .

وقـــد اخـــتلف الفقهـــاء فى إيجاد معيار محدد للتمييز بين الرقابة الرئاسية من ناحية ، والرقابة على الهيئات المحلية من ناحية أخرى حيث تعـــددت المعايير التى قال بها الفقهاء فى هذا الشأن . وسوف نعرض فيما يلى المعايير التى قال بها الفقهاء ثم نوضح بعد ذلك رأينا بشأن التمييز بين الرقابة الرئاسية والرقابة على الهيئات المحلية.

أولاً : معايير التمييز بين الرقابة الرئاسية والرقابة على الهيئات المحلية:

تتمـــثل المعايير التى قال بها الفقهاء للتمييز بين الرقابة الرئاسية والرقابة على الهيئات المحلية فيما يلى :

(١) معيار شروط تحريك الرقابة :

يـرى بعـض الفقهـاء أن الـرقابة الرئاسية تختلف عن الرقابة الوصـائية من حيث الشروط اللازم توافرها لتحريك كل منهما . فالرقابة الرئاسـية تـتحرك تلقائياً، كما قد تتحرك بناء على تظلمات الأفراد . أما الـرقابة الوصـائية ، فإنهـا لا تمارس إلا تلقائياً ، ولا تتحرك بناء على تظلمات الأفراد إلا فى الحالات التى ينص عليها المشرع [١] .

وقد أخذ على هذا المعيار عدم واقعيته ، إذ ليس ثمة ما يمنع جهة الوصاية من الامتناع عن التصديق على قرار هيئة محلية بناء على تظلم مـن أحـد الأفراد إذا كان هذا التظلم يستند إلى أسباب جدية تقدرها جهة الوصاية .

(٢) معيار طبيعة الرقابة :

يقوم هذا المعيار على أساس اختلاف طبيعة الرقابة الرئاسية عن طبـيعة الرقابة الوصائية ، فالرقابة الرئاسية تتسم طبيعتها بالشمول حيث تتـناول أشـخاص المرؤوسين وأعمالهم ، هذا بالإضافة إلى أن طبيعتها افتراضية فهى لا تحتاج إلى نص خاص حتى يمكن ممارستها بل تفترض على أساس السلم الهرمى المتدرج فى تنظم الجهاز الإدارى .

أما الرقابة الوصائية فهى رقابة مقيدة بنصوص القانون سواء من حيث أعضاء المجالس المحلية الذين تتناولهم أو الأعمال والإجراءات التى تشملها هذه الرقابة فهى لذلك رقابة ذات طبيعة مقيدة ولا يمكن افتراضها بـل يجـب الـنص عـيها وممارستها فى حدود النصوص التى تقررها وبالشروط والأوضاع التى يحددها النص .

---

(١) De laubadere, Droit administratif, 1957, p. 67.

ولقد تعرض هذا المعيار للنقد نظراً لعدم دقته حيث أن هذه الطبيعة الاستثنائية للرقابة الوصائية لا تقدم تفرقة دقيقة بينها وبين الرقابة الرئاسية . فالمشرع من الممكن أن يتولى تنظيم مسألة الرقابة على مرفق من المرافق المركزية ، أو على مجموعة من الموظفين ، يتميزون بأوضاع خاصة ، ويحدد وسائلها وطرق ممارستها ووقت استخدامها وحدودها . وبالتالى يكون استعمال السلطة الرئاسية فى هذه الحالة يتماثل تماماً مع الرقابة الوصائية (١) .

(٣) معيار نطاق الرقابة :

قيل بهذا المعيار على أساس أنه كان من السائد فى الفقه أن الرقابة الرئاسية تتفق مع الرقابة على الهيئات المحلية فى أنهما يراقبا مشروعية القرارات الصادرة من الهيئات الخاضعة للرقابة ، وتتميز الرقابة الرئاسية عن الرقابة على الهيئات المحلية فى أن الأولى إلى جانب كونها رقابة مشروعية تراقب أيضاً ملاءمة القرارات الصادرة من الجهة الخاضعة لها فى حين أن الرقابة الثانية تقتصر على رقابة مشروعية القرارات فحسب دون رقابة ملاءمة تلك القرارات .

ولكن هذا المعيار لا يصدق دائماً فى العمل ، إذ كثيراً ما تشمل الرقابة الوصائية ملاءمة القرارات فضلاً عن مشروعيتها كما أنه فى حالات كثيرة تراقب السلطة الرئاسية مشروعية القرارات الإدارية دون أن تراقب مدى ملاءمتها ومن ثم يكون المعيار المشار إليه غير حاسم فى هذا الشأن (٢) .

---

(١) Dembour (J), Les actes de la tutelle administrative en droit Belge, Bruxelles 1955, p. 20.

(٢) راجع : أندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص٦٩ .

(٤) معيار حق سلطة الرقابة فى إصدار أوامر ملزمة للجهة الخاضعة للرقابة قبل التصرف :

يرى بعض الفقهاء أن معيار التمييز بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية يكمن فى أن السلطة الرئاسية تخول الرئيس الحق فى توجيه مرؤوسيه وإعطائهم أوامر ملزمة قبل التصرف ، وهذا على عكس الحال فى التنظيم اللامركزى الذى يمنح الوحدات المحلية استقلالاً فى مواجهة السلطة المركزية يتنافى مع سلطات التوجيه والأوامر ، حيث تقتصر الرقابة الوصائية على التأكد من أن أعمال الهيئات اللامركزية تتفق مع الشرعية والملاءمة دون أن يكون من حق السلطة المركزية توجيه أوامر للهيئات اللامركزية قبل قيام الأخيرة بالتصرف [١] .

وقد تعرض هذا المعيار للنقد من جانب العديد من الفقهاء ، حيث يرى البعض [٢] أن الواقع العملى يؤكد أنه إزاء حاجة الهيئات المحلية المستمرة والملحة لمعونة الدولة ، فإن سلطة التوجيه والأمر تعد سلطة عادية تمارسها السلطة المركزية فى مواجهة الهيئات اللامركزية وأن اتخذت أشكالاً مختلفة ، تبدأ بمجرد النصيحة أو الإرشاد وتنتهى بالمنح المالية وما تتطلبه السلطة المانحة من شروط .

وعلى ذلك فإن حق سلطة الرقابة فى إصدار أوامر ملزمة للجهة الخاضعة للرقابة لا يعد والحال كذلك معياراً حاسماً للتمييز بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية فى جميع الأحوال .

---

(١) Waline, Le contrôl jusidicitionnel de l'administration. 1944. p.9.

(٢) راجع : أندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص٦٧ .

(٥) معيار تشكيل الهيئة الخاضعة للرقابة :

يقوم هذا الرأى على أساس أن حق التعيين والعزل يشكلان معياراً مميزاً للسلطة الرئاسية عن الوصائية [١] .

وهذا المعيار غير مقبول . فمن ناحية التعيين كمعيار مميز للرقابة الرئاسية . فإن ذلك يتعارض مع قواعد القانون الوضعى ، إذ أن هناك مؤسسات عامة معترف لها بالصفة اللامركزية يتم اختيار ممثلها بطريق التعيين [٢] ، كما أن تشكيل المجالس المحلية لا يسير على وتيرة واحدة ، إذ تنص بعض القوانين على تعيين بعض أعضاء هذه المجالس ، بالإضافة إلى وجود تشريعات لبعض الدول تجعل شغل بعض الوظائف فى النطاق المركزى يتم عن طريق الانتخاب .

أما من ناحية العزل فإنه لا يصلح أيضاً كمعيار ، نظراً لأن هناك بعض العاملين فى المجال المركزى ، ممن يخضعون للرقابة الرئاسية ، يتمتعون بحصانات خاصة تجعلهم بمنأى عن العزل إلا بعد إجراءات طويلة ومعقدة لا يتمتع بمثلها أعضاء الهيئات اللامركزية .

---

(١) راجع : Damlour ، المرجع السابق ، ص١٨ .

ــ راجع فى هذا الشأن : الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، بحث بعنوان " نظام الإدارة المحلية فى القانون المقارن " ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول يونيه ١٩٦١ ص١٦٧ ، حيث يرى سيادته " أن هناك فارقاً جوهرياً يتلخص فى أن السلطة الرئاسية إذا قررت فصل موظف فإنها تستطيع أن تعين خلفاً له ، أما الوصائية الإدارية فإنها لا تعطى السلطة المركزية مثل هذا الحق ، فالأعضاء يجب أن يتم اختيارهم بواسطة الإقليم عن طريق الانتخاب " .

(٢) Maspetial et Laroque, La tutelle administraine, Paris 1931. p. 8.

(٦) معيار وسائل الدفاع المقررة للهيئات الخاضعة للرقابة :

يقــوم هــذا المعــيار على أساس أن ما يميز الوصاية ، هو تلك الوســائل الــتى تملكهــا الهيــئة الخاضعة لها للدفاع ضد القرارات غير المشروعة ، الصادرة من سلطة الوصاية .

فــإذا مورســت الوصــاية بطــريقة غــير قانونية ، فإن الهيئة اللامركزية تستطيع الالتجاء إلى القضاء بقصد إلغاء القرار الوصائى غير المشــروع ، وهــذا يعكس القرارات الرقابية الرئاسية .. إذ أن الدعاوى الخاصــة بهــا تكون غير مقبولة أمام القضاء تطبيقاً لشرط المصلحة فى دعوى الإلغاء[١].

ويــرى جانــب من الفقه [٢] أن هذا المعيار منتقد وغير مجد فى التمييز بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية .

فهو يعد قلبا لمنطق الأشياء إذ أن وسائل الدفاع يتم تقريرها نتيجة للطابع الوصائى للقرار، ولا يكتسب القرار الطابع الوصائى نتيجة لإقرار طــرق الطعــن فــيه. أى أن تحديد طبيعة القرار وما إذا كان وصائياً أم رئاســياً ، لازم وضرورى لتقرير مدى جواز الطعن فيه أمام القضاء من عدمه ولا يكون العكس صحيحاً وهو تحديد طبيعة القرار بالنظر إلى جواز الطعن فيه .

ويــرى هــذا الجانــب من الفقه أيضاً أن هذا المعيار قد استعان بعنصر خارجى عن القرار ذاته لتحديد طبيعته وهو جواز الطعن فيه من عدمــه ، رغم أنه من الثابت أن البحث عن طبيعة القرار تكون من داخله

---

(١) راجع : اندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص٧٠ .

(٢) راجع : دكتور محمد إبراهيم رمضان ، المرجع السابق ، ص٩٦ .

دون اللجوء إلى عناصر غريبة عنه وخارجه عن مضمونه .

هـذا بالإضافة إلى أن القضاء والقوانين المختلفة تجيز الطعن فى بعـض القرارات الرئاسية ، وهى القرارات التى تتناول أشخاص العاملين مـن ترقيات وعلاوات وجزاءات وهى تماثل من حيث وسائل الدفاع تلك المقررة للهيئات اللامركزية فى مواجهة قرارات السلطة المركزية .

(٧) معيار سلطة الحلول :

يـرى بعـض الشراح [١] أن سلطة الحلول تعد معياراً مميزاً بين الـرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية ، فمن سلطة الرئيس فى ظل الرقابة الرئاسـية أن يحل محل المرؤوس وأن يتخذ القرار بدلاً منه ، بينما تعتبر هذه السلطة ذات طابع استثنائى بحت فى نظام الوصاية الإدارية إذ يقتضى اسـتقلال الهيـئات المحلية تمتعها بحق المبادأة إلا فى الحالات الاستثنائية المنصوص عليها فى القانون .

ولكن في واقع الأمر أنه إذا كان الأصل أن السلطة الرئاسية تتسم بـالإطلاق والشـمول وأنـه بمقتضاها يكون للرئيس الهيمنة التامة على الأعمال التي يقوم بها المرؤوس . وأن هذا الأصل العام يسرى على جميع تصرفات المرؤوسين المصلحية من غير حاجة إلى نص خاص يقررها . ومن ثم يكون للرئيس حق الحلول محل المرؤوس فى ممارسة اختصاص ما ، فإن هذا الأصل قد يتحدد فى بعض الحالات استثناء بقوانين أو لوائح، ويسـتفاد هذا التحديد فى الغالب حين يقرر نص خاص تخويل المرؤوس اتخاذ قرارات معينة دون تعقيب عليه من رئيسه وعندئذ لا يكون للرئيس

---

(١) Buttgenback (A), Droit administratif Belge Deuxième partée. Bruxelles 1949, p. 101.

أدنـــى حــق فـــى الـــرقابة على هذه القرارات فلا يملك الحلول محله فى إصدارها [١] .

ومـمـــا ســـبق يتضح أن سلطة الحلول تتواجد فى الرقابة الرئاسية والــرقابة الوصائية وأنها إن كانت فى الرقابة الرئاسية بدون شروط ومن غير حاجة إلى نص يقررها فإنها فى بعض الحالات تتحدد استثناء بقوانين أو لوائح مما يجعلها تتقابل فى هذه الناحية مع سلطة الحلول التى تمارسها ســلطة الوصاية ومن ثم فلا يمكن القول بأنها تكون معياراً قاطعاً للرقابة الرئاسية فى كل الحالات .

(٨) معيار سلطة التعديل :

يقـــوم هـــذا المعيار على أساس أن الفارق الجوهرى بين الرقابة الوصـــائية والرقابة الرئاسية يكون فى سلطة التعديل ، فهذه السلطة توجد فـــى الـــرقابة الرئاسية ولا توجد فى الرقابة الوصائية . بمعنى أن السلطة العلـــيا تملك حق تعديل القرارات الصادرة من الهيئات الخاضعة لها ، أما بالنســـبة للرقابة الوصائية ، فالأصل هو استقلال الهيئات اللامركزية وأن ســـلطة الوصاية ليس لها أن تمارس رقابتها على تلك الهيئات إلا بما نص علـــيه صـــراحة فـــى القانون ، وليس لها بالنسبة للقرارات التى تخضع لوصايتها أن تعدل فى تلك القرارات أو تستبدل بها غيرها وكل ما لها هو أن توافق عليها بحالتها أو ترفضها فى خلال المدة التى يحددها القانون ـــ

---

(١) راجع : اندريه لوبادير ، المرجع السابق ، ص٦٨ ، حيث يرى " أن سلطة الحلول ســـلطة استثنائية أيضاً فى الرقابة الرئاسية شأنها فى ذلك شأن الرقابة الوصائية ، لأن الأصل فى النظام المركزى هو عدم جواز اعتداء أو تدخل الرئيس مباشرة فى أعمال مرؤوسيه .

ـ راجع فى ذات المعنى : جاك دامبور ، المرجع السابق ، ص ١٨ .

فـــإذا جاوزت سلطة الوصاية التصديق إلى التعديل كان قرارها باطلاً لأن ذلك يعد اعتداء على استقلال تلك الهيئات [١] .

ويـــرى بعض الفقهاء [٢] عدم كفاية وقلة أهمية هذا المعيار وذلك علـــى أســـاس أنهم يرون أن الواقع فعلاً أن السلطة الوصائية تعيد القرار الذى ترغب فى تعديله إلى الهيئة المحلية ، لتقوم بنفسها بهذا التعديل، وهو عـــرف شائع فى ظل الرقابة الرئاسية بالنسبة لبعض الوظائف التى تتميز بأهمية خاصة ، ومن ثم لا يصلح هذا المعيار كمعيار جوهرى بين السلطة الرئاسية والسلطة الوصائية .

(٩) معيار طبيعة القرار الصادر من السلطة العليا :

يـــرى بعـــض الفقهاء [٣] أن المعيار المميز للوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية هو انفصال قرار الجهة اللامركزية عن القرار الوصائى إذ لكل منهما حياته الخاصة بعكس الرقابة الرئاسية .

فالقـــرارات التى تصدر من السلطة العليا سواء بناء على سلطتها الرئاســـية أو بـــناء على سلطتها الوصائية هى قرارات ذات طبيعة إدارية واحـــدة ، إلا أن قرارات هذه السلطة عند مباشرتها الرقابة الوصائية تعد قـــرارات مستقلة من قرارات الهيئات اللامركزية الخاضعة لها . ويترتب على ذلك الاستقلال عدة نتائج أهمها :

ــ أنه إذا تمت المصادقة على قرار الهيئة اللامركزية سرت آثار

---

(١) راجع فى هذا الشأن : ماسبيتول ولاروك ، المرجع السابق ، ص٢٧٢ .

(٢) دكتور محمد إبراهيم رمضان ، المرجع السابق ، ص ١٩٤ .

(٣) دكـــتور عادل محمود حمدى : " الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية " ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، ١٩٧٣ ، ص١٤٨ .

القرار لا من تاريخ التصديق عليه ولكن من تاريخ صدوره من الهيئة(١) .

ــ إن أعمـــال المجالس المحلية تنسب إلى هذه المجالس حتى ولو صـــادقت عليها سلطة الوصاية ، والمسئولية التقصيرية عن هذه الأعمال تـــتحملها المجالس المحلية لا سلطات الوصاية ، كما أن من حق المجالس المحلية أن تعدل عن قراراتها فيما بعد إذا رأت ملاءمة لذلك (٢) .

ومـــن نتائج هذا الاستقلال أيضاً أنه يمكن الطعن استقلالاً فى كل من قرارى الهيئة اللامركزية والسلطات المركزية ، والاستناد إلى العيوب الذاتـــية فى كل من القرارين وهو ما لا نجده فى السلطة الرئاسية التى لا يصدر منها إلا نوع واحد من القرارات .

ويرى البعض من الفقهاء أن هذا المعيار رغم وضوحه ووجاهته إلا أنه لا يقدم معياراً مميزاً للوصاية بل هو أحد نتائجها (٣) .

(١٠) معيار طبيعة الشخص الخاضع للرقابة :

يقـــوم هذا المعيار على أساس أن الذى يميز القرار الوصائى عن القرارات الرئاسية هى أن القرار الوصائى هو القرار الذى يتعلق بشخص مســـتقل عـــن ســـلطة الدولـــة له حياته وكيانه الخاص . وهو الشخص اللامركـــزى ، ومـــن ثم يمكن معرفة طبيعة القرار أو نوعية الرقابة عن طـــريق معرفة طبيعة الشخص الموجه إليه فإذا كان هذا الشخص مستقلاً عـــن الدولة كنا بصدد رقابة وصائية أما إذا كان هذا الشخص تابعاً للدولة

---

(١) راجـــع : حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر بتاريخ ١٩٥٣/٦/١٦ ، مجموعة أحكام المحكمة السنة السابعة ، ص١٥٦٣ .

(٢) راجع : الدكتور فؤاد العطار : " القانون الإدارى " ، ١٩٧٢ ، ص٢١٦ .

(٣) راجع : د . محمد إبراهيم رمضان ، المرجع السابق ، ص٩٧ .

كنا بصدد رقابة رئاسية [١] .

ثانيـاً : رأيـنا بشأن التمييز بين الرقابة الرئاسية والرقابة على الهيئات المحلية :

لقد استعرضنا فيما سبق المعايير التى قال بها الفقهاء للتمييز بين الـرقابة على الهيئات اللامركزية ، والرقابة الرئاسية ، كما استعرضنا ما وجه إلى هذه المعايير من انتقادات من بعض الفقهاء .

ونحـن نرى أن المعايير الثلاثة الأخيرة هى المعايير السليمة التى قدمهـا الفقهاء والتى تعبر عن تمييز حقيقى بين الرقابة الرئاسية والرقابة علـى الهيـئات المحلية . وتتمثل تلك المعايير الثلاثة الأخيرة فى معيار سلطة التعديل ، ومعيار طبيعة القرار الصادر من السلطة العليا ، ومعيار طبيعة الشخص الخاضع للرقابة .

فمعـيار سلطة التعديل يقوم على أساس أن سلطة تعديل القرارات الصادرة من الشخص الخاضع للرقابة تثبت للسلطة الرئاسية دون أن تثبت للسـلطة الوصائية حيث يكون لهذه الأخيرة فحسب حق الاعتراض على قرارات الهيئات المحلية أو الموافقة عليها كما هى دون أن يكون من حقها تعديلها . وهذا هو ما نصت عليه المادة (١٣٢) من قانون الإدارة المحلية المصرى الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ [٢] . وكـذا ما نصت عليه المـادة

---

(١) راجع : د . محمد إبراهيم رمضان ، المرجع السابق ، ص٩٨ .

(٢) المـادة (١٣٢) من قانون الإدارة المحلية المصرى الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ يـنص علـى أنـه : " تعتـبر قـرارات المجالس الشعبية المحلية نافذة فى حدود الاختصاصـات المقـررة لهـا فـى هـذا القانون وفى إطار الخطة العامة للدولة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح .

ويجوز للمحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختصة الاعتراض على أى قرار =

(٤٨) مكـرر (٢) [1] مـن اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ .

المعيار الثانى وهو معيار طبيعة القرار الصادر من السلطة العليا والذى يقوم على أساس استقلال قرار سلطة الوصاية عن قرارات الهيئات اللامركزية الخاضعة لها . يمثل فارقاً حقيقياً بين الرقابة الرئاسية والرقابة علـى الهيئات المحلية . فالرقابة الرئاسية يندمج فيها تصرف الرئيس مع مرؤوسـه ويصـدر القرار فى النهاية واحداً أما فى الرقابة على الهيئات

== يصـدر مـن المجلس الشعبى المحلى بالمخالفة للخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة أو ينطوى على أية مخالفة للقوانين أو اللوائح أو يخرج عن اختصاصات المجلس المحددة فى هذا القانون وله فى هذه الحالة إعادة هذا القرار إلى المجلس الشـعبى المحلـى الـذى أصـدره مشفوعاً بملاحظاته والأسباب التى يبنى عليها اعتراضه ، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه القرار .

فـإذا أصـر المجلـس الشعبى المحلى للمحافظة على قراراه ، عرض الوزير المخـتص بالإدارة المحلية الأمر على مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه به .

ويقوم مجلس الوزراء بالبت فى القرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوماً من تـاريخ عرض الأمر عليه ويكون قرار المجلس فى هذا الشأن نهائياً . وفى حالة إصـرار أى مـن المجالس الشعبية للوحدات المحلية الأخرى على قراره ، يخطر المحـافظ المخـتص رئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ويعرض الأمر على الوزير المختص بالإدارة المحلية ويقوم الوزير بالبت فى القرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرضها عليه ويكون قراره فى هذا الشأن نهائياً " .

(١) ولقـد نصـت المـادة (٤٨) مكرر (٢) من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلـية الصـادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ على ذات المعنى .

المحلية ، فإن استقلال هذه الهيئات يقتضى صدور قراراتها باسمها ، حتى ولو كانت خاضعة لوجه من أوجه الوصاية ، مع انفصال القرار الوصائى الـــذى يصدر باسم السلطة الوصائية عن قرار الهيئة المحلية وتميزه عنه بكيان خاص .

أما المعيار الثالث وهو معيار طبيعة الشخص الخاضع للرقابة فإذا كـــان هذا الشخص تابع من اتباع السلطة المركزية وليس له كيان مستقل عنها فإن الرقابة عليه تكون رقابة رئاسية ، أما إذا كان الشخص الخاضع للـــرقابة له كـــيان مستقل عن الدولة فإن الرقابة عليه من جانب السلطات المركزية تكون رقابة وصائية .

ثالثاً
أهداف الرقابة على الهيئات المحلية

من المعلوم أنه من المقومات الأساسية لنظام الإدارة المحلية وجود هيئات محلية ومستقلة ، وخضوع تلك الهيئات للرقابة من جانب السلطات المركزية .

وفي واقع الأمر أن هناك تلازم ضروري ـ بل حتمي ـ بين استقلال الهيئات المحلية من ناحية ، وخضوع تلك الهيئات للرقابة من جانب السلطات المركزية من ناحية أخرى . فمن غير المتصور أن يعترف المشرع لوحدات الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية وما يترتب على ذلك الاعتراف من قيام أشخاص إدارية عامة مستقلة تشارك الدولة في امتيازات السلطة العامة دون وجود رقابة من السلطة المركزية على تلك الأشخاص الإدارية المستقلة وإلا تحول هذا الاستقلال إلى فوضى تحدث أضرارا جسيمة .

فالرقابة على الهيئات المحلية أمراً ضرورياً [1] وله أهدافاً عديدة يقصد منها في النهاية ضمان احترام المشروعية ، وحماية المصلحة العامة

---

(١) راجع : الدكتور محمد عبد الله العربي ، المرجع السابق ، ص ١٣٠٦ . حيث يقول " أن الرقابة من لوازم الطبيعة البشرية حتى الأديان التي رسمت منهجا سويا للحياة ، وتركت للإنسان حرية الاختيار بينه وبين نقيضه رأت من موجبات التزام النهج الذي فرضته أن تشعر المرء الرقابة الإلهية عليه ، رقابة مستمرة لا تكل ولا تغفل فسنت الصلوات والعبادات ، لتكفل بإقامتها استمرار الشعور في وجدان كل إنسان فإذا كانت الرقابة على هذا النحو لازمه في ميدان الحياة فهي في ميدان النشاط الحكومي الزم وأوجب" .

بمعـــناها الواســـع ، الذى يتضمن مصلحة الدولة ككيان سياسى وإدارى ، ومصلحة الوحدات المحلية ذاتها وكذا مصلحة المواطنين [(١)] .

ونســتطيع فــى هذا المجال أن نميز فى شأن أهداف الرقابة على الهيئات المحلية بين ثلاثة أنواع من تلك الأهداف هى الأهداف السياسية ، والأهداف الإدارية ، والأهداف المالية.

*** الأهداف السياسية للرقابة على الهيئات المحلية :**

تتمــثل الأهداف السياسية للرقابة على الهيئات المحلية فى الحفاظ علــى الوحــدة السياســية للدولة ، وضمان وحدة تفسير القانون وتنفيذه ، وتغليب المصالح القومية على المصالح المحلية ، وضمان حقوق وحريات الأفراد.

أولا : الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة :

تقوم فكرة اللامركزية الإقليمية على استقلال أقسام الدولة المختلفة

---

(١) راجــع : نــص المادة (١٣١) من قانون الإدارة المحلية المصرى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩حيــث جــاء بــه " يهدف الإشراف والرقابة على أعمال المجالس الشعبية وأجهــزتها التنفــيذية إلى تحقيق التناسق والترابط بينها بما يتفق وأهداف السياسة العامــة للدولة . كذلك تقديم المشورة والمساعدة للمجالس الشعبية المحلية بما يكفل تحقيق أهداف نظام الإدارة المحلية ".

ــ كذلــك تنص المادة (١/١٣٢) من قانون الإدارة المحلية المصرى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ علــى أن " تعتــبر قــرارات المجــالس الشــعبية المحلية نافذة فى حدود الاختصاصــات المقــررة لهــا فــى هــذا القانون وفى إطار الخطة العامة للدولة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح" .

ــ يتضــح مــن النصــين السابقين أن أهداف الرقابة على الهيئات المحلية ضمان احــترام المشروعية وحماية المصلحة العامة بمعناها الواسع الذى يتضمن مصلحة الدولة ككل ومصلحة الوحدات المحلية وكذا مصلحة المواطنين .

فى القيام ببعض أمورها الإدارية المحلية ، على ألا يكون هذا الاستقلال " تاماً ومطلقاً فى أى صورة من صور اللامركزية " بل تظل تلك الوحدات المستقلة " مرتبطة برباط وثيق بكيان الدولة ذاتها " فمن المؤكد أن الوحدات المحلية ـ كما عبر عن ذلك Benoit ـ "لا تستطيع أن تكون مستقلة تماماً عن الدولة الأم وإلا انعدمت أو تلاشت الدولة " .

وتقوم الوصاية بتحقيق هذه الوحدة ، وذلك الترابط بين أجزاء الدولة المختلفة .

ثانياً : ضمان وحدة تفسير القانون وتنفيذه :

إن القانون مرتبط بسيادة الدولة والخروج عليه ـ ولو بدعوى التفسير ـ خروج على الشرعية بل على سلطة الدولة .

والوحدات اللامركزية من صنع القانون الذى ينشئها ويحدد اختصاصاتها وسلطاتها ومواردها ... الخ . وغالباً ما يتم ذلك بقوانين عامة ، تكون سارية المفعول بالنسبة لكافة الوحدات المحلية . ويجب أن يكون تفسير هذه القوانين واحداً بالنسبة لكافة الوحدات ، فلا تستقل كل وحدة منها بتفسير خاص ، ومذهب معين يخالف باقى الوحدات .

ويرتبط بذلك مراقبة السلطة المركزية ـ عن طريق الوصاية ـ لمشروعية أعمال الهيئات المحلية وضمان سيرها فى نطاق القوانين واللوائح ، وكما عبر عن ذلك Waline ـ بحق ـ فإن مصلحة الدولة تمتزج وتختلط بالمصلحة العامة، والمصلحة الأخيرة تتطلب أن تقوم الإدارة بأداء نشاطها أداء طبيعياً مطابقاً للقواعد السابق وضعها، إذ أن مخالفة القانون أو الاعتداء عليه هو الفوضى المضرة بالدولة والإدارة ذاتها.

ثالثاً : تغليب المصالح القومية على المصالح المحلية :

إذا كانت الهيئات المحلية تقوم برعاية المصالح المحلية ، فإنه من الصعب إيجاد معيار دقيق وفاصل بين تلك المصالح المحلية ، والمصالح القومية التى تهم أبناء الدولة جميعاً ، والتى يؤثر التقصير فى إدارتها على أبناء المجتمع كله . لذلك فإن من حق الحكومة المركزية كممثل للمجتمع أن تتدخل فى الوقت المناسب لضمان سير تلك المرافق، التى تهم المجتمع كله بانتظام واضطراد .

وإذا كان من المنطقى - القول بأن الوحدات المحلية والحكومة المركزية يعملان من أجل الصالح العام ، فمصلحتهما مشتركة ، ولكنهما فى الوقت نفسه يقفان كل منهما فى مواجهة الآخر ، إذ قد تتعارض المصالح المحلية مع المصالح القومية ، وهنا لابد من تدخل الدولة مستخدمة وسائلها الوصائية لتغليب المصلحة القومية على المصالح المحلية.

رابعاً : ضمان حقوق وحريات الأفراد :

من أهم أهداف الرقابة على الهيئات المحلية ضمان حقوق وحريات الأفراد، فالقائمون على الإدارة المحلية بشر ينتابهم - كما ينتاب غيرهم - الضعف البشرى ، وقد يستغلون موقفهم فى إدارة الوحدة المحلية للمساس بالمصالح المشروعة لبعض المواطنين لأسباب سياسية أو " تأثرا بأصحاب النفوذ الفاسدين من أبناء الوحدة المحلية " أو لمنافع شخصية .

كما أن بعض المجالس المحلية تملك وضع لوائح البوليس ، مما قد يؤثر على حرية المواطنين ، لذلك تخضع هذه اللوائح للوصاية للتأكد من مشروعيتها وعدم مساسها بحرية المواطنين .

*** الأهداف الإدارية للرقابة على الهيئات المحلية :**

تتمـثل الأهـداف الإدارية للرقابة على الهيئات المحلية فى توحيد النظم الإدارية فى الدولة ، ومحاربة الفساد فى الوحدات المحلية ، والتأكد من حسن إدارة المرافق المحلية .

أولاً : توحيد النظم الإدارية فى الدولة :

تهـدف الرقابة على الهيئات المحلية إلى توحيد النظم الإدارية فى الدولـة . فإذا كانت الهيئات المحلية تقوم ببعض الوظائف الإدارية للدولة فـى النطاق المحلى ، فإنه ليس معنى هذا استقلالها عن السياسة الإدارية العامة للدولة .

فالسـلطة المركزية من حقها رسم السياسة الإدارية العامة ويتعين على جميع السلطات اللامركزية أن تلتزم فى كل أعمالها وتصرفاتها حدود هذه السياسة بمعنى أنه لا يجوز لها مخالفتها والخروج عليها .

والـرقابة على الهيئات اللامركزية تكفل وحدة النظم الإدارية فى الدولة ووحدة الاتجاه الإدارى العام فيها .

ثانياً : محاربة الفساد فى الوحدات المحلية :

الرقابة على الهيئات المحلية تعد من أهم وسائل محاربة الفساد فى الوحدات المحلية كما تعد الضمانة الأساسية لمنع انحراف العاملين فى تلك الوحدات المحلية .

فقـد تعـانى بعـض الوحدات المحلية من انتشار الفساد ، وتسلط الاعتـبارات غـير الأخلاقية مما يحتم تدخل السلطة المركزية باستخدام وسائلها الوصائية لمنع الانحراف .

وهناك أسباب كثيرة قد تدفع لانتشار الفساد فى الهيئات المحلية .. مـنها : تمكـن عـدد من المنحرفين من الوصول إلى عضوية المجالس

المحلـية ، وتملكهم زمام أمرها ، أو سيطرة بعض الموظفين غير الأمناء (نتـيجة لعـدم كفاءة وخبرة العناصر المنتخبة) على مقاليد الأمور داخل المجالس المحلية ، أو تلك العوامل الانتخابية ، وما يصاحبها ، ويعقبها من اعتبارات تؤدى لزيادة تأثير الضغوط القبلية أو العائلية ـ يضاف إلى ذلك الضـغوط السياسـية وعـدم وجود رقابة شعبية كافية . كل هذه الأسباب وغـيرها أدت إلـى ظاهرة انتشار الفساد فى كثير من الهيئات المحلية . خاصـة فى الدول المتخلفة ، مما افقد المواطنين ثقتهم فيها ، ودفعهم إلى مطالـبة السلطة المركزية إلى التدخل لقمع ذلك الانحراف ، وهو ما يهدد الحرية المحلية .

ثالثاً : التأكد من حسن إدارة المرافق المحلية :

تعـد الرقابة على الهيئات المحلية من أهم الوسائل التى تستخدمها الإدارة المركزية للتأكد من حسن إدارة المرافق المحلية .

فمـن حق المواطنين أن تضمن لهم الدولة حداً أدنى من الخدمات التى تقدمها المرافق المحلية ، ويتحقق ذلك بحسن إدارة هذه المرافق .

وواجـب السـلطات الوصائية ـ هنا ـ مزدوج ، فهو يبدأ بتقديم العون المادى والفكرى وينتهى باستخدام الوسائل التقليدية للوصاية .

ولا تخفـى تلك المشاكل الدقيقة التى تواجهها الهيئات المحلية فى إدارة مـرافقها الخاصة ، والتى تتعارض مع الإدارة الحسنة ، وتتمثل فى المقـام الأول ـ كمـا ذكر جون ستيورت ميل ـ فى المستوى المنخفض للـرجال الذين يوكل إليهم أمر الوحدات المحلية خاصة فى الدول المتخلفة حيـث تعانى من قلة عدد العناصر ذات الكفاءة الفنية ، والصفات المؤهلة للعمل مع المواطنين فى الريف ، وتتمثل كذلك فى " قلة عدد العناصر التى تقـبل العمـل فـى المناطق النائية ، لأن العمل فى العاصمة وفى المدن

الكبرى يبدو أكثر جاذبية ، وذلك لأسباب وعوامل كثيرة منها : أن الموظفين فى الإدارة المركزية يتقاضون رواتب وتعويضات تزيد عما يتقاضاه أمثالهم فى المناطق الأخرى كما يتمتعون بنفوذ أكبر ومنها أن مناطق الريف محرومة من الخدمات الضرورية للحياة وبصورة خاصة من المدارس والمساكن ... الخ " . وهذه هى الظاهرة التى يسميها بعض الفقهاء " ظاهرة اندفاع الموظفين إلى العواصم الكبرى ، أو الحواضر الهامة ، مع ترك المدن والقرى الأقل أهمية " وهذا ما يؤدى إلى حرمان الهيئات المحلية من وجود عاملين أكفاء ، ليحسنوا إدارة المرافق المحلية[١].

فإذا أضفنا إلى ذلك .. أن المرافق الحديثة تقتضى إدارتها إمكانيات فنية ، وتكنولوجية كبيرة ، لا تتوافر فى العديد من الهيئات المحلية ، وأضفنا إلى ذلك أيضاً التعارض الموجود بين الاعتبارات الديمقراطية واعتبارات الكفاية الإدارية ، يتضح أن مهمة أجهزة الدولة المركزية عن طريق استخدام سلطاتها الوصائية ، هى معالجة أوجه القصور السابقة ، أو على الأقل تلافى نتائجها الضارة على حسن إدارة المرافق المحلية.

* **الأهداف المالية للرقابة على الهيئات المحلية :**

تتمثل الأهداف المالية للرقابة على الهيئات المحلية فى ضمان تنفيذ السياسة المالية العامة للدولة ، والمحافظة على الأموال العامة ، والتأكد من صرف الإعانات المالية فى الأوجه المقررة لها .

---

(١) راجع : الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٤٧ .

أولاً : ضمان تنفيذ السياسة المالية العامة للدولة :

بعـد أن ازداد تدخـل الدولـة الحديـثة فى المسائل الاقتصادية وأصـبحت تعـتمد فـى برامجها على " السياسة المالية " وأصبحت بذلك "المالـية العامـة مالـية وظيفية بعد أن كانت حيادية " واختلف مضمون السياسـة المالـية من دولة لأخرى :. غير أنها جميعاً تتفق فى أن تحديد مهام هذه السياسة المالية ووسائلها أمر متروك للسلطة المركزية ، على أن تلـتزم الهيـئات المحلـية عـند تنفيذها لاختصاصاتها بمراعاة تنفيذ هذه السياسة، لضمان نجاحها ، وكضمان أيضاً لوحدة الاتجاه المالى العام داخل الدولة الواحدة .

وإن كـنا نحـبذ ما يقول به بعض الاقتصاديين من عدم صلاحية المـوارد المحلية كأداة للتوجيه الاقتصادى والاجتماعى . إلا أن المجالس المحلـية فـى حـدود مواردها الخاصة ، وما تتصف به من جمود وعدم مـرونة .. يجـب أن تسير فى الاتجاه العام للسياسة المالية للدولة لكى لا يحدث تضارب يضيع فيه الصالح العام للدولة .

وتضـمن الدولـة وحـدة الاتجـاه المالى العام داخل أراضيها ، باسـتخدام سلطتها الوصائية لترشد وتوضح السياسة المالية العامة للهيئات المختلفة ، ووسائل تحقيقها ولتلزم الهيئات الشاردة باتباعها ، أو على الأقل بعدم اتباع سياسة تتعارض معها . ومع الاتجاه المالى العام للدولة .

ثانياً : المحافظة على الأموال العامة :

أحد أهداف الوصاية المالية على الهيئات المحلية يخلص فى متابعة السلطة المركزية لتلك الهيئات فى تحصيلها الموارد الخاصة بها وحمايتها لممتلكاتها ومعالجة ذلك القصور الذى لاحظه Cathelineau فى الموارد المحلـية ، نظـراً لتحرج أعضائها من فرض ضرائب مناسبة لقربهم من

الناخبيـــن ، وكذلـــك متابعة الإنفاق المحلى و " المحافظة على المال العام وضمان عدم إنفاقه فى مسائل لم يسمح بها القانون ، أو منع الصرف على أمور غير قانونية أو غير مناسبة " (١) .

وإذا كان من الثابت كما يؤكد De Laubadere " إن لدى الهيئات الـبلدية مـيلاً إلى التبذير " (٢) ، فإن على السلطة المركزية ــ كما يرى Goodnow " مـنع الإدارات المحلية من الإسراف، ومن العمل فى ظل إدارة مالـية مضـللة " . ويسوق Cathelineau أمثلة لتلك الحالات التى يجـب أن تتدخل فيها الدولة ، مستخدمة سلطاتها الوصائية ، وهى حالات الإنفـاق علـى مرافق بأكثر مما تستحق أو إبرام عقود دون دراسة جدية سابقة ، أو تلك المصروفات غير المناسبة ، والتى تكون محل اعتراض ، والعملـيات التى تحمل فى طياتها مخاطر مالية ، أو دفع مرتبات مرتفعة لموظفيـن عاديين لا تتوافر لديهم الخبرة والكفاية اللازمتين ، أو صرف إعانات لمؤسسات فائدتها البلدية تافهة ، أو دون بحث ودراسة سابقة " .

ثالـثاً : الـتأكد مـن صرف الإعانات المالية للهيئات المحلية فى الأوجه المقررة لها :

الإعانـة المالية كما يعرفها Philips هى مبلغ من المال تسهم به الدولة فى تمويل الهيئات المحلية ، بقصد معاونتها فى أداء بعض الخدمات كالتعلـيم والصـحة .. الخ " (٣) . ولهذه الإعانات فوائد جليلة " إذ تساعد على استقرار موارد الهيئات المحلية ، وتؤدى إلى مساواة عبء الضريبة

---

(١) London, Routlegde and Paul, Local and central control west study 1956, p. 216.

(٢) De Laubadere ، المرجع السابق ، ص ٩٢ .

(٣) انظر : Philips ، المرجع السابق ، ص ٨٥ .

بيـــن مواطنى الهيئات المحلية المختلفة ، وسد العجز فى الخزائن المحلية والعمل على توجيه المجالس المحلية إلى القيام بأنواع معينة من الاستثمار الإنشائى والاجتماعى "[١] .

ولما كان " من الثابت أنه حيث تعين الحكومة المجالس المحلية من المـــوارد القومـــية، فإنه يتعين عليها أن ترى أن هذه الإعانات تنفق إنفاقاً سليماً " .

ويربط Drago بين منح الإعانة ونشوء الوصاية على الكومينات الفرنســية، حيث يقول " بأن الوصاية على الكومينات نشأت خلال القرن الثامـــن عشر، حيث كانت تعانى هذه الكومينات من ارتباكات مالية ، مما دعت الدولة إلى تقديم مساعدتها لها " .

لذلك تقوم السلطة المركزية قبل تقرير الإعانة " بفحص الخدمات الـــتى ستصرف تلك الإعانات لتمويلها ، للتأكد من تحقيقها للمستوى الذى يتطلـــبه القـــانون " ثم تقوم بعد تقرير الإعانة بمراقبة صرفها فى أوجهها السليمة التى قررت من أجلها .

---

(١) انظـــر : Philips ، المـــرجع السابق ص : ٢٨٥ ؛ والدكتور سعد ماهر حمزة ، المرجع السابق ، ص١٦١ ـــ ١٦٢ .

الفرع الثانى

أنواع الرقابة على الهيئات المحلية

تتعدد أنواع الرقابة على الهيئات المجلية وتتمثل تلك الأنواع فى ، الـــرقابة البرلمانية، والرقابة القضائية ، والرقابة الشعبية ، وأخيراً الرقابة الإدارية . وسوف نتناول ذلك على النحو التالى :

أولاً

الرقابة البرلمانية على الهيئات المحلية

مـــن المقـــرر قانونـــاً أن الهيـــئات المحلية تنشأ بواسطة السلطة التشـــريعية ، فالأمر يستلزم دائماً فى حالة إنشاء وإلغاء الوحدات المحلية إصدار قانون بذلك من السلطة المختصة . وأحياناً فإنها لا تحل إلا بقانون، لـــذا فـــإن البرلمان باعتباره صاحب السلطة التشريعية فى الدولة يختص بممارســـة الـــرقابة على هذه الهيئات بقصد التأكد من أن الأجهزة المحلية تمـــارس اختصاصـــاتها الـــتى أناط بها القانون القيام بها ، وأنها تحسن استخدام المنح المالية المقررة لها.

وتســـتخدم السلطة التشريعية فى ذلك وسائل مختلفة كتشكيل لجان لبحث وتقصى الحقائق حول موضوع معين . وهذه اللجان يكون لها الحق فى دعوة أعضاء الهيئات المحلية وموظفيها لاستجوابهم ومناقشتهم .

وقـــد تظهر هذه الرقابة فى مناقشة البرلمان لاختصاصات الهيئات المحلية وإنقاصها أو زيادتها .

أو بتوجيه الأسئلة والاستجوابات للوزير المختص بالإدارة المحلية فـــيما يـــتعلق بمشكلات النظام المحلى وأوجه القصور ومستوى الخدمات

ومدى كفايتها[١] .

كما تظهر هذه الرقابة أثناء مناقشة البرلمان للميزانية العامة للدولة بما فيها الميزانيات المحلية ، وتسمى هذه الرقابة أحياناً الرقابة السياسية نظراً لممارستها من أعلى سلطة سياسية داخل الدولة .

ثانياً

الرقابة القضائية على الهيئات المحلية

تخضع الهيئات المحلية للرقابة من جانب السلطة القضائية ، والرقابة القضائية على أعمال الإدارة مقسمة بين عدة هيئات فقد تقوم الإدارة نفسها بممارسة تلك الرقابة وتسمى فى تلك الحالة بالإدارة القاضية، أو يعهد بها إلى المحاكم العادية ، أو تقوم بها المحاكم الإدارية كما قد يمارسها المدعي العام .

ويعتبر مبدأ المشروعية الأساس الرئيسى للرقابة القضائية ، وتختلف الدول فى جهة القضاء التى تسند إليها مهمة ممارسة الرقابة القضائية على السلطات المحلية بين الدول التى تأخذ بمبدأ وحدة القضاء ، والدول التى تأخذ بتخصص القضاء (القضاء المزدوج حيث يوجد قضاء إدارى إلى جانب القضاء العادى) .

ففى الدول الأنجلوسكسونية تباشره المحاكم العادية ، لأن هذه الدول (كالمملكة المتحدة والولايات المتحدة) تأخذ بمبدأ القضاء الموحد حيث لا يوجد بها إلا القضاء العادى، أما فى الدول التى تأخذ بمبدأ تخصص القضاء (كفرنسا) تنفرد الإدارة بقانون خاص هو القانون

---

(١) راجع : الدكتور رمزى الشاعر : " النظرية العامة للقانون الدستورى " ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٣ ، ص٣٥٤ .

الإدارى ، فنجد أن المحاكم الإدارية دون غيرها هى ذات الشأن فيما يتعلق بالمنازعات التى تكون الإدارة طرفاً فيها .

ثالثاً

الرقابة الشعبية على الهيئات المحلية

للرقابة الشعبية أهمية خاصة بالنسبة لنظم الإدارة المحلية ، نظراً لأن الإدارة المحلــية تعد تطبيقاً للفكرة الديمقراطية داخل الحياة الإدارية ، فأعضـــاء تلك الهيئات مختارون شعبياً بواسطة أبناء المنطقة ، ويرغبون فى الاحتفاظ بثقة مواطنيهم ، رغبة فى إعادة انتخابهم فيقدمون لهم البيانات والمعلومـــات الـــتى تعينهم على تقدير مواقفهم ، كما أن المحليات تباشر أعمالها فى مجال ضيق ، وفى إدارة مرافق ذات أهمية حيوية للجماهير ، والتى تتأثر تأثراً مباشراً بحسن أو سوء إدارتها وتستطيع ــ نظراً لقربها من إدارة المرافق ــ أن تكشف الأخطاء وأن تحاسب على الانحرافات.

ونظـــراً لهذه الحساسية الشعبية فإن الصحافة ــ وخاصة المحلية مـــنها ــ تمـــثل أداة توجيه ومحاسبة فيما تنشره من أخبار وتعليقات على ســـلوك أو أعمـــال الهيـــئات المحلية لا تقل أهمية عن أى سلطة وصائية أخرى.

وعادة ما تمارس الرقابة الشعبية بواسطة هيئة الناخبين أنفسهم .

وتـــتخذ هذه الرقابة صوراً متعددة تظهر بداءة فى اختيار أعضاء المجالس المحلية بواسطة سكان المنطقة المحلية الذين لهم حق الانتخاب ــ وقد تتمثل أيضاً فى حق السكان المحليين فى الموافقة على بعض قرارات الهيـــئات المحلـــية قبل أن توضع موضع التنفيذ العملي ، أى أن الموافقة

الشعبية شرط لتنفيذ القرار كما هو حالياً فى فرنسا ، حيث لا يجوز تعديل حدود المجالس المحلية إلا بموافقة الناخبين ، وأيضاً فى الولايات المتحدة إذ يجب موافقة الناخبين بالنسبة للقروض التى تعقدها الهيئات المحلية ، كما أن لهيئة الناخبين فى بعض أقاليم إيطاليا حق إبداء الرأى فى المسائل الهامة وذلك عن طريق الاستفتاء الشعبى .

وقد تمتد الرقابة الشعبية لهيئة الناخبين لتصل إلى حد عزل الأعضاء إذا ما فقدوا ثقتهم بهم ومحاسبتهم وإلزامهم بتقديم كشف حساب عن عملهم إلى هيئة الناخبين [١] .

هذا بالإضافة إلى الرقابة التى تمارسها الصحافة وأجهزة الإعلام المختلفة والتى تعتبر من أهم الوسائل للتعبير عن آراء المواطنين فى النظم الديمقراطية [٢] ، حيث أصبحت الصحافة أداة الرأى العام القومى والمحلى فى التعبير عن اتجاهات واحتياجات المواطنين فمن خلالها يستطيع الرأى العام المحلى أن يؤثر على أعضاء المجالس المحلية وعلى أعمالهم وتوجيههم من خلال النقد وكشف الأخطاء حتى يتم تحقيق الصواب .

من هنا نجد أن أعضاء المجالس المحلية المنتخبين من قواعد شعبية يعملون على إرضاء ناخبيهم ، لضمان كسب أصواتهم فى أية انتخابات مقبلة . فنجدهم غالباً ما لا يهتمون بالبرامج ذات الأهداف الطويلة والتى تنتج ثمارها بعد سنوات برغم أهميتها الحيوية بقدر اهتمامهم بتوفير الخدمات الآنية والملحة لأهالى الوحدة المحلية .

---

(١) الدكتور عادل حمدى ، المرجع السابق ، ص ٤٣٤ .

(٢) انظر : الدكتور عبد الله إسماعيل البستانى : " حرية الصحافة " ، رسالة ، حقوق القاهرة ، ١٩٥٠ ، ص ٧ .

رابعاً

الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية

من أنجح وسائل الرقابة على الهيئات المحلية ، الرقابة الإدارية .

وقد تقوم السلطة الإدارية بإجراء الرقابة من خلال أجهزتها المركزية فى العاصمة، وقد تقوم بها من خلال فروعها فى الأقاليم وفى كلتا الحالتين فإن أجهزة السلطة المركزية هى التى تقوم بالرقابة ولكن قد تعهد القوانين إلى بعض الهيئات اللامركزية بإجراء رقابة على الهيئات اللامركزية الأدنى فيكون تنظيم الرقابة فى هذه الحالة لامركزى .

وسوف نتناول فيما يلى صفة القائم بالرقابة الإدارية، وصور الرقابة الإدارية.

*** صفة القائم بالرقابة الإدارية :**

علمنا مما سبق أن السلطة الإدارية فى الدولة تقوم بالرقابة الإدارية على الهيئات المحلية بواسطة أجهزة الدولة المركزية أو بواسطة أجهزة الدولة اللامركزية . وأنها إذا قامت بالرقابة بواسطة أجهزة الدولة المركزية فإن ذلك أما أن يكون بواسطة الأجهزة المركزية فى العاصمة أو بواسطة ممثلى السلطة المركزية فى الأقاليم.

أولاً : إجراء الرقابة بواسطة أجهزة الدولة المركزية فى العاصمة :

قد يقوم بالرقابة أجهزة الدولة المركزية فى العاصمة وتتمثل تلك الأجهزة فى **رئيس الدولة ورئيس الوزراء ومجلس الوزراء والوزراء والأجهزة المركزية الخاصة بالرقابة** مثل الجهاز المركزى للمحاسبات والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والرقابة الإدارية كما هو الحال فى مصر .

ثانياً : إجراء الرقابة بواسطة أجهزة الدولة المركزية فى الأقاليم :

ويــتم ذلك بواسطة ممثلى السلطة المركزية فى الوحدات المحلية كالمحافظين وحكام الأقاليم .

ثالثاً : إجراء الرقابة بواسطة بعض الهيئات اللامركزية :

إذا كانــت الوصــاية تمارس ــ كما سبق أن أوضحنا ــ بواسطة أجهزة السلطة التنفيذية ، فإن القانون قد يقرر نوعاً من الوصاية تمارسها بعض الهيئات المحلية على المستويات الأدنى منها والتى تختلف فى نوعها ودرجاتها من دولة إلى أخرى .

*** صور الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية :**

تتخذ الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية ثلاث صور هى رقابة الأعمال ، ورقابة الأشخاص ، ورقابة الأموال .

أولاً : الرقابة الإدارية على أعمال الهيئات المحلية :

هى التى تمارسها الحكومة المركزية على أعمال الهيئات المحلية الإيجابية والسلبية بمقتضى ما تخول إياه من سلطات فى هذا الخصوص ، فالرقابة على الأعمال الإيجابية تكون على هيئة :

١ ــ إبطال أو إيقاف بعض تصرفات الهيئات المحلية ، وفى هذه الحالة لا تنصــب الــرقابة علـــى حــق التصرف فى ذاته ولكن على أسلوب التصرف ومدى سلامته.

٢ ــ الإذن بإجــراء التصرف ، أو التصديق عليه بعد إجرائه ، وقد يكون التصــديق صــريحاً، وقــد يكون ضمنياً ، إذ تشترط بعض القوانين المحلــية حصــول الهيئات المحلية على إذن سابق قبل قيامها بأعمال معيــنة ، وفـــى هــذه الحالة لا تستطيع الهيئات المحلية المبادأة قبل الحصول على إذن بالقيام به .

أمـــا الـــرقابة علـــى الأعمال السلبية فتتركز فى الإجراءات التى تضـــمن اضطلاع الهيئات المحلية بمسئولياتها القانونية ، وهى أشد قسوة من الرقابة على الأعمال الإيجابية ، ومن أهم أشكالها حق الحلول ، الذى بمقتضاه تضطلع الحكومية المركزية بالقيام بالتصرفات التى تمتنع الهيئات المحلية عن القيام بها .

ونظراً لخطورة سلطة الحلول فإن القانون يحيطها بسياج من القيود والضمانات[١] .

ثانياً : الرقابة الإدارية على أشخاص الهيئات المحلية :

ويقصـــد بها الرقابة التى تمارسها الحكومة المركزية على أعضاء الهيئات المحلية أو على الهيئات المحلية ذاتها . بمعنى أن الرقابة تمارس على المجلس بمجموعة أو على أعضاء المجلس .

وتتمـــثل الـــرقابة على المجلس فيما تملكه الحكومة من سلطة حل المجلـــس المحلى أو إيقافه ، ويعتبر حل المجلس من أقسى أشكال الرقابة وأكـــثرها مساســـاً باستقلال الهيئات المحلية ، فلذا يحاط بضمانات خاصة

---

(١) راجع فى هذا الشأن :

De Laubadere, Manuel de droit administratif, Paris 1969, p. 21-22.

ويحدد الفقيه دى لوبادير De Laubadere أربعة أوجه للرقابة فى هذا الصدد هى :

ـ الموافقـــة المسبقة أو التصديق على قرارات المجالس المحلية Approbation prealable .

ـ التعليق Suspension ، أو وقف سريان مفعول قرارات المجالس المحلية .

ـ الإلغاء Annulation واعتبار أعمال الإدارة المحلية كأن لم تكن .

ـ الحلـــول Substitution كـــأن يقـــوم ممثل السلطة المركزية بالحلول بدلاً من الإدارة المحلية بالقيام بالعمل المطلوب فى مجالات معينة وبشروط معينة .

مــثل: ضرورة انتخاب مجلس جديد خلال فترة معينة، وقصر مدة الهيئة الــتى تعيــن لإدارة الوحدة المحلية حتى يتم انتخاب هيئة محلية جديدة ، وأحيانا يشترط أن يعرض قرار الحل على البرلمان .

أمـــا الرقابة على أعضاء المجلس المحلى فتتمثل فى حق الحكومة من تعيين رئيس المجلس أو بعض أعضائه أو الرئيس وبعض الأعضاء ، أو عزل أو وقف أى عضو لأى سبب من الأسباب التى يراها القانون .

ثالثاً : الرقابة الإدارية على أموال الهيئات المحلية :

تعتبر الرقابة الإدارية على أموال الهيئات المحلية من أكثر صور الرقابة الإدارية فاعلية وتتخذ هذه الرقابة عدة أشكال أهمها التصديق على القــروض ، والتصــديق على الموازنات والتفتيش المالى ، وتحديد قيمة الضرائب والرسوم المحلية وأخيراً منح الإعانات.

١ ــ التصديق على القروض :

تمنح غالبية نظم الإدارة المحلية الهيئات المحلية سلطة الاقتراض لــتمويل مشروعاتها الرأسمالية ، ولكنها تقيد هذه السلطة بشرط الحصول علـــى موافقـــة الحكومـــة المركـــزية على عقد القروض ، وأحياناً على المشـــروعات الـــتى تمـــول من حصيلة القروض ، للتأكد من سلامة هذه المشـــروعات ، ومـــدى لزومها للوحدة المحلية ، ولضمان قدرة الهيئات المحلية على سداد قيمة القرض وفوائده .

وتـــبدو قوة هذا الشكل من أشكال الرقابة فى كون قرار الحكومة المركـــزية ــ فى هذا الخصوص ــ نهائياً ، لا يقبل الطعن إلا فيما يتعلق بتأخر الحكومة فى النظر فى طلب الهيئة المحلية .

٢ ــ التصديق على الموازنات المحلية :

تخضع موازنات الهيئات المحلية فى بعض النظم لتصديق الحكومة

المركــزية كمــا هو فى الأردن ، فيعلق تنفيذ هذه الموازنات بعد إعدادها على تصديق الحكومة التى عن طريق سلطتها فى هذا الخصوص تمارس رقابة فعالة على أوجه نشاط الهيئات المحلية .

٣ ـ التفتيش المالى :

تعتــبر أمــوال الهيــئات المحلية أموالاً عامة فهى تخضع لرقابة الحكومــة المركزية التى ترسل مفتشين ماليين لمراجعة حسابات الهيئات المحلية للتأكد من سلامتها ، مع رفع التقارير اللازمة عن أنشطة المحليات من الناحية المالية إلى الوزارات المختصة وخاصة وزارة المالية .

ويسير الاتجاه الحديث فى خصوص التفتيش المالى والإدارى إلى اعتباره وسيلة للنصح والإرشاد والتوجيه أكثر منه لتصيد الأخطاء .

٤ ـ تحديد قيمة الضرائب والرسوم المحلية :

حيث تخضع قرارات المجالس المحلية الخاصة بفرض ضرائب أو رسوم أو تعديلها لتصديق وموافقة الحكومة المركزية .

٥ ـ منح الإعانات :

نظــراً لقصور موارد الهيئات المحلية دون الوفاء بكافة احتياجاتها مــن المــال فإنها تعتمد اعتماداً كبيراً على الإعانات الحكومية لتكملة هذه المــوارد . وعــن طريق هذه الإعانات تمارس الحكومة رقابة فعالة على أعمــال المجــالس المحلية تتفاوت شدة وضعفاً تبعاً لنوع الإعانات ، ففى حالة الإعانات السنوية تكون رقابة الحكومة رقابة تفصيلية قاسية ، ولكنها تقتصــر علــى الخدمــات التى تعان بهذه الطريقة ، وتخف حدة الرقابة المركزية فى حالة الإعانات العامة ، ولكنها تمتد إلى جميع أنشطة الهيئات المحلية .

الفرع الثالث
الرقابة على الهيئات المحلية
فى جمهورية مصر العربية

لقد أخضع المشرع المصرى ـ فى قانون الإدارة المحلية الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل ـ المجالس الشعبية المحلية وأجهزتها التنفيذية لرقابة متعددة منها ما هو شعبى وبرلمانى ومنها ما هو إدارى وتمارس الرقابة الأخيرة على مستويات عدة تبدأ برقابة رئيس الجمهورية مروراً برقابة مجلس الوزراء ، ورئيس مجلس الوزراء ، والمجلس الأعلى للإدارة المحلية والوزير المختص بالإدارة المحلية والوزراء الآخرين ووصولاً برقابة المحافظ ورؤساء الوحدات المحلية وبعض المجالس الشعبية المحلية .

ومن ثم يتضح أن الرقابة على المجالس الشعبية المحلية فى مصر تتمثل فى ثلاثة أنواع من الرقابة هى ، الرقابة الشعبية ، والرقابة البرلمانية والرقابة الإدارية ، وسوف ندرس كل نوع من تلك الأنواع فى مطلب مستقل.

أولاً
الرقابة الشعبية على الهيئات المحلية
فى جمهورية مصر العربية

تتمثل الرقابة الشعبية على المجالس المحلية فى رقابة الأفراد والأحزاب على أعمال المجالس المحلية .

أولاً : رقابة الأفراد على أعمال المجالس المحلية :

تتم رقابة الأفراد إما بصفتهم ناخبين أو باعتبارهم مواطنين

عاديين.

فإذا نظرنا إلى رقابة الأفراد باعتبارهم ناخبين نجد إن التشريعات الحالية لم تنص على اختصاص المجالس المحلية بإجراء استفتاءات أو تحقيقات لاستطلاع رأى الناخبين بشأن المسائل التى لها علاقة بالمصالح المحلية بالإضافة إلى أن هذه التشريعات تمنح هذه المجالس استقلالاً كاملاً عن مواطنى الوحدات المحلية .

أما بالنسبة للرقابة التى يقوم بها الأفراد باعتبارهم أشخاصاً عاديين وطبقاً للقانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ يحق للأفراد الطعن فى القرارات التى تصدرها المجالس المحلية لإلغائها وفق أحكام تطلب القانون توفرها فى مقدمى هذه الطعون وفى القرارات الصادرة من هذه المجالس ويمكن إجمال هذه الأحكام فيما يلى :

١ ــ يجب أن يتحقق شرط المصلحة فى الطاعن فلا يرفع الطعن بصفته مواطن ، بل يتعين أن يرفع الطعن بصفته متأثراً بالقرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً ومن أمثلة هذه الصفة ، صفة المالك وصفة الممول، وهو الذى يدفع الضريبة للدولة أو للمجالس المحلية.

٢ ــ يجب أن يوجه الطعن إلى القرارات النهائية الصادرة من المجالس المحلية .

٣ ــ يجب أن تترتب على قرارات المجالس المحلية آثار قانونية أما تلك التى تتضمن توجيهات أو آراء استشارية أو إرشادية للجهات الأخرى فلا يجوز الطعن فيها لأنها لا تحدث أثراً قانونياً .

ثانياً : رقابة الأحزاب على أعمال المجالس المحلية :

طبقاً للمادة (٧٥ مكرر) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ كان انتخاب أعضاء المجالس المحلية يتم بالقوائم الحزبية المطلقة

ولذلك لم تصل أحزاب الأقلية فى مصر إلى مقاعد المجالس المحلية ، وأصبحت السيطرة للحزب الحاكم .

ولذلك لا توجد رقابة حزبية فعالة بواسطة أعضاء المجالس الشعبية المحلية على قرارات تلك المجالس قبل إصدارها ، وكل ما تقوم به أحزاب المعارضة هو مجرد عملية تشير بالقرارات التى تصدرها المجالس المحلية والتى لا تتفق مع برامجها بالقدر الذى تؤثر فيه هذه الأحزاب فى الرأى العام لتحقيق جماهيرية للحزب .

ولكن حالياً بعد تعديل المادة (٧٥ مكرر) من قانون الإدارة المحلية بمقتضى القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦ وأصبح انتخاب كل أعضاء المجالس الشعبية المحلية يتم بالانتخاب المباشر فإن الأحزاب السياسية أصبح لها دور فعال فى رقابة المجالس الشعبية المحلية وكذا رقابة أجهزتها التنفيذية .

ثانياً

الرقابة البرلمانية على المجالس الشعبية المحلية فى جمهورية مصر العربية

توجد عدة مظاهر لرقابة مجلس الشعب (البرلمان) فى مصر على المجالس الشعبية المحلية وأجهزتها التنفيذية وتتمثل تلك المظاهر فى ظل قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل فيما يلى :

١ ــ حق أعضاء مجلس الشعب فى المحافظة فى حضور جلسات المجالس الشعبية المحلية فى كافة مستوياتها والمشاركة فى مناقشاتها مع حقهم فى تقديم الاقتراحات وتوجيه الأسئلة وطلبات الإحاطة دون

أن يكون لهم صوت معدود فى اتخاذ القرارات [١] .

٢ ـ يختص مجلس الشعب بالموافقة على القروض والارتباطات بالمشروعات التى تبرمها وحدات الإدارة المحلية والتى لا تكون واردة فى الخطة أو الموازنة إذا كان يترتب عليها اتفاق مبالغ فى فترة مقبلة [٢] .

٣ ـ أوجب المشرع على الوزير المختص بالإدارة المحلية تقديم تقرير سنوى لرئيس مجلس الشعب عن نشاطات وإنجازات المجالس الشعبية المحلية يتضمن ما تم تنفيذه من خطط التنمية والموازنات الخاصة بكل محافظة وبياناً بالأسئلة وطلبات الإحاطة والاقتراحات المهمة التى تمت مناقشتها فى المجالس الشعبية المحلية والقرارات التى صدرت بشأنها [٣] .

٤ ـ نص المشرع فى قانون الإدارة المحلية على ضرورة إخطار مجلس الشعب بالقرار الذى يصدر عن مجلس الوزراء بحل أى مجلس شعبى محلى وذلك خلال أسبوعين من تاريخ صدوره [٤] .

ثالثاً

الرقابة الإدارية على المجالس الشعبية المحلية فى جمهورية مصر العربية

أعطى المشرع المصرى سلطة الرقابة الإدارية على المجالس

---

(١) المادتين ٢٤ ، ١٠٢ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المادة ١٢٩ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٣) المادة ١٣٣ مكرر من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٤) المادة (١٤٥/٢) من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

الشعبية المحلية بصفة أصلية لبعض الجهات المركزية كما أعطى تلك السلطة أيضاً لبعض الجهات اللامركزية .

وسوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين ، نتناول فى الفرع الأول : الرقابة الإدارية المركزية على المجالس الشعبية المحلية ونتناول فى الفرع الثانى : الرقابة الإدارية اللامركزية على المجالس الشعبية المحلية .

*** الرقابة الإدارية المركزية على المجالس الشعبية المحلية فى جمهورية مصر العربية :**

تتمثل الرقابة الإدارية المركزية على المجالس الشعبية فى جمهورية مصر العربية فى رقابة رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، ورئيس مجلس الوزراء ، والوزير المختص بالإدارة المحلية ، والوزراء المعينين ، والمجلس الأعلى للإدارة المحلية.

أولاً : الرقابة بواسطة رئيس الجمهورية :

يتولى رئيس الجمهورية فى مجال الرقابة على المجالس الشعبية المحلية ما يلى :

١ ـ إنشاء المحافظات وإلغاؤها :

يختص رئيس الجمهورية بإصدار قرار إنشاء المحافظات وإلغائها وتحديد نطاقها وتغيير اسمها [١] .

٢ ـ تحديد المرافق القومية والمرافق ذات الطبيعة الخاصة :

يختص رئيس الجمهورية بإصدار القرارات الخاصة بتحديد المرافق القومية وكذا القرارات المتعلقة بتحديد المرافق ذات الطبيعة

(١) المادة الأولى من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

الخاصة[١] .

٣ ـ تقسيم الجمهورية إلى أقاليم اقتصادية :

ـ يختص رئيس الجمهورية بإصدار القرارات الخاصة بتقسيم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية [٢] .

٤ ـ إصدار تنظيم خاص ببعض المدن ذات الأهمية الخاصة :

نص قانون الإدارة المحلية على اختصاص رئيس الجمهورية بإصدار تنظيم خاص لبعض المدن ذات الأهمية الخاصة بهدف تنميتها والنهوض بمرافقها [٣] .

ثانياً : الرقابة بواسطة مجلس الوزراء :

يختص مجلس الوزراء فى مجال الإدارة المحلية بما يلى :

١ ـ الموافقة على فرض الرسم ذات الطابع المحلى :

يختص مجلس الوزراء بالموافقة على فرض الرسوم ذات الطابع المحلى أو تعديلها أو تقدير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغائها [٤] .

٢ ـ الموافقة على بعض التصرفات المالية للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة والمجلس الشعبى المحلى للمركز والمدينة إذا زادت عن خمسين ألف جنيهاً :

يختص مجلس الوزراء بالموافقة فى حالة قيام المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بالتصرف بالمجان أو التأجير بإيجار أسمى أو بأقل من

---

(١) المادة رقم (٢) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٢) المادة رقم (٧) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٣) المادة رقم (٤ مكرر) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٧ .

(٤) المادة (٧/١٢) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

أجـــر المثل لأحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة أو لجهة أجنبية فى أموال تزيد عن خمسين ألف جنيهاً فى السنة المالية الواحدة [١] .

كذلك يختص مجلس الوزراء بالموافقة على تحديد إيجار يرد على أموال المحافظة لمدة تزيد على ثلاثين عاماً [٢] .

ويختص مجلس الوزراء أيضاً بالموافقة على تصرف المركز وكذا المدينـــة فى أموالهما أو تأجيرها بإيجار أسمى أو أقل من أجر المثل فيما يجاوز خمسين ألف جنيه فى السنة المالية الواحدة [٣] .

٣ ـ تنظـــيم قواعد وإجراءات صرف أموال الحسابات المنشأة بالوحدات المحلية وفقاً لأحكام قانون الإدارة المحلية :

نـــص قـــانون الإدارة المحلـــية على اختصاص مجلس الوزراء بإصدار قرار بشأن هذا التنظيم بناء على عرض الوزير المختص مع عدم جـــواز الصـــرف مـــنها إلا فـــى الأغـــراض التى أنشأت من أجلها هذه الحسابات[٤] .

٤ ـ فـــض الخـــلاف إذا نشـــب بين المجلس الشعبى المحلى للمحافظة والمحافظ بشأن قرارات المجلس الشعبى للمحافظة :

يخـــتص مجلـــس الـــوزراء بالنظر فى اعتراضات على قرارات المجلـــس الشعبى المحلى للمحافظة وذلك إذا أصر المجلس على قراره ، ويبت مجلس الوزراء فى شأن هذه القرارات خلال (٣٠) يوماً من تاريخ

---

(١) المادة (٢/١٤) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المادة (٣/١٤) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٣) المواد (٤٢ ، ٥٠) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٤) المادة (٣٦) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

عرض الأمر عليه ويكون قراره فى هذا الشأن نهائياً [١] .

٥ ــ وضع القواعد العامة المتعلقة بالتصرف فى الأراضى المعدة للبناء:

نــص قانون الإدارة المحلية على أن يقوم مجلس الوزراء بوضع القواعــد العامــة المتعلقة بالتصرف فى الأراضى المعدة للبناء والمملوكة للدولــة ووحــدات الإدارة المحلية وكذا المتعلقة بالتصرف فى الأراضى القابلة للاستزراع [٢] .

٦ ــ فض الخلاف بين المحافظ وأحد المجالس الشعبية المحلية فى حالة رفضها لطلب المحافظ بتقرير أو تعديل رسم محلى :

فى حالة رفض أحد المجالس المحلية الشعبية لطلب المحافظ تقرير أو تعديل رسم محلى معين أو طلب إلغاء الرسم أو تعديل أو تقصير أجل ســريانه إذا رأى أن بقاؤه لا يتفق والسياسة الاقتصادية أو المالية للدولة ، فإنــه فــى هذه الحالة يتم عرض الموضوع على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ليقرر فيه ما يراه وإذا استمر الخلاف عرض الأمر على مجلس الوزراء ويكون قراره فى هذا الشأن نهائياً [٣] .

٧ــ بحــث عــدم تكــامل العدد القانونى اللازم لانعقاد المجلس الشعبى المحلى للمحافظة :

يختص مجلس الوزراء بالنظر فى التقرير الذى يقدم له من الوزير المختص بالإدارة المحلية فى شأن حالات عدم تكامل العدد القانوني اللازم لانعقاد المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لإجراء شئونه فيه [٤] .

---

(١) المادة (١٣٢) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المادة (٢٨) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٣) المادة (٣/٥٣) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٤) المادة (١٠٠) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

٨ ــ إصدار القرارات الخاصة بحل المجالس الشعبية المحلية :

يختص مجلس الوزراء بإصدار قرار مسبب بحل المجلس الشعبى المحلـى للمحافظـة أو لغيرها من وحدات الحكم المحلى وتشكيل مجلس مؤقت لحين انتخابات مجلس شعبى جديد [١] .

٩ ــ رقابة أعمال المحافظات :

يتولى مجلس الوزراء الرقابة على أعمال المحافظات وتقييم أدائها لأعمالها طبقاً لأحكام قانون الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية وتستهدف هذه الرقابة ما يلـى[٢] :

أ ــ مراعاة تنفيذ السياسة العامة والخطة العامة للدولة .

ب ــ تحقـيق المحافظـات للأهـداف المقررة لها وتقييم أدائها وتنفيذها للتوجيهات التى تكفل التنسيق بين المحافظات والوزارات .

ثالثاً : الرقابة بواسطة رئيس مجلس الوزراء :

نـص قـانون الإدارة المحلـية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على بعض الاختصاصـات لرئـيس مجلس الوزراء فى مجال الرقابة على المجالس الشعبية المحلية ومن أهم تلك الاختصاصات ما يلى :

١ ــ إصدار اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية :

تصـدر اللائحـة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية بقرار من رئيس مجلس الوزراء [٣] .

---

(١) المواد (١٤٥ ، ١٤٦) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المادة (١٣٣) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٣) المادة (٥) من قرار رئيس الجمهورية بإصدار القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

٢ ـ إصدار القرارات الخاصة بإنشاء المراكز والمدن والأحياء .

يختص رئيس مجلس الوزراء بإصدار القرارات الخاصة بإنشاء المراكز والمدن والأحياء وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغائها بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة [١] .

٣ ـ الموافقة على بعض تصرفات المجالس الشعبية المحلية المتعلقة بأموالها .

يختص رئيس مجلس الوزراء بالموافقة على قرارات المجلس الشعبى المحلى للمحافظة أو المركز أو المدينة المتعلقة بالتصرف فى مال من أموال الوحدة المحلية الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها بإيجار أسمى أو بأقل من أجر المثل لأحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة أو لجهة أجنبية وذلك إذا كانت قيمة التصرف أو التأجير فى حدود خمسين ألف جنيه فى السنة المالية الواحدة [٢] .

٤ ـ الموافقة على قبول التبرعات والهبات والوصايا الواردة للوحدات المحلية من هيئات أو أشخاص أجنبية .

يختص رئيس مجلس الوزراء بالموافقة على قبول المحافظة [٣] والمراكز [٤] والمدينة [٥] والقرية للتبرعات والهبات والوصايا التى ترد من هيئات أو أشخاص أجنبية .

---

(١) المادة (١/ب) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المواد (١٤ ، ٤٢ ، ٥٠) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٣) المادة (٣٥/هـ) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٤) المادة (٥٠/١) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٥) المادة (٥٠/١٠) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

٥ ـ الموافقة على قبول التبرعات والمساعدات الواردة للمجالس الشعبية .

نص قانون الإدارة المحلية على ضرورة موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول التبرعات والمساعدات التى تقدمها هيئات أو أشخاص أجنبية للمجالس الشعبية المحلية [١] .

٦ ـ تعيين وندب ونقل السكرتيرين العامين والسكرتيرين العامين المساعدين ورؤساء الدن والأحياء .

يختص رئيس مجلس الوزراء بإصدار القرارات المتعلقة بتعيين وندب السكرتيرين العامين والسكرتيرين العامين المساعدين ورؤساء المدن والأحياء كما يصدر القرارات المتعلقة بنقلهم من مناصبهم بين وحدات الإدارة المحلية ونقلهم إلى أجهزة الإدارة المحلية المختلفة بالاتفاق مع المحافظين المختصين [٢] .

٧ ـ اختيار رؤساء المراكز .

نص قانون الإدارة المحلية على اختصاص رئيس مجلس الوزراء باختيار رؤساء المراكز [٣] .

٨ ـ عقد اجتماع مشترك بين الوزراء والمحافظين .

اختص المشرع رئيس مجلس الوزراء بعقد اجتماع مشترك على فترات دورية بين الوزراء والمحافظين لمناقشة وسائل دعم الصلة بين الوزارات والمحافظات وتبادل الرأى حول أساليب تذليل ما قد يعترض

---

(١) المادة (١٢٨) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المادة (١٣٩) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٣) المادة (٤٤) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

تطبيق نظام الإدارة المحلية من عقبات [١] .

٩ ـ مسئولية المحافظ أمام رئيس مجلس الوزراء .

يكون المحافظ مسئولاً عن مباشرة اختصاصاته أمام رئيس مجلس الوزراء وعليه تقديم تقرير دورى عن نتائج الأعمال فى مختلف الأنشطة التى تزاولها المحافظة أو أية موضوعات تحتاج إلى تنسيق مع الوزارات المعنية[٢] .

١٠ ـ القيام بالأعمال والإجراءات فى حالة امتناع أى من المجالس الشعبية المحلية عن القيام بها .

وذلك بناء على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية وبعد أخذ رأى المحافظ مادام قد تعين على أى من المجالس المحلية القيام به وفقاً للخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة أو تفرضه القوانين واللوائح إذا كان الامتناع عن ذلك غير قائم على سبب يقره القانون وكان قد تم تنبيهه إلى القيام به [٣] .

١١ ـ اتخاذ الإجراءات أو القيام بعمل من شأنه التنسيق بين عدد من المحافظات .

لرئيس الوزراء القيام بذلك فيما يتعلق بالمرافق والخدمات والمشروعات المشتركة بناء على عرض من الوزير المختص بالإدارة المحلية وأخذ رأى المحافظين المختصين [٤] .

---

(١) المادة (٢٩ مكرر / ٢) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المادة (٢٩ مكرر / ١) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٣) المادة (١٣٣ فقرة أخيرة) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٤) المادة (١١٢ مكرر) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

رابعاً : الرقابة بواسطة الوزير المختص بالإدارة المحلية :

يختص وزير الإدارة المحلية طبقاً للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩. المعدل بما يلى:

١ ــ عرض الأمر على مجلس الوزراء فى الحالات التالية :

ــ اقتراح المجلس الشعبى المحلى للمحافظة زيادة الرسوم [١] .

ــ إذا لم يتكامل العدد القانونى لانعقاد المجلس الشعبى للمحافظة وبناء على إخطار من رئيس المجلس الشعبى أو المحافظ [٢] .

ــ إذا اعترض المحافظ على قرار أصدره المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وأصر المجلس على رأيه [٣] .

ــ حل المجلس الشعبى للمحافظة أو لغيرها من وحدات الإدارة المحلية يكون بقرار من مجلس الوزراء بناء على ما يعرضه الوزير المختص بالإدارة المحلية ولأسباب تقتضيها المصلحة العامة ويقدرها مجلس الوزراء [٤] .

٢ ــ تقديم تقرير لرئيس مجلس الشعب عن نشاطات وإنجازات المجالس الشعبية المحلية [٥] .

٣ ــ الإشراف على الأمانة العامة للإدارة المحلية [٦] .

٤ ــ الموافقة على قرارات المجلس الشعبى المحلى للمراكز أو المدينة

---

(١) المادة (٢/٤) من قرار رئيس الجمهورية بإصدار القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المادة رقم ١٠٠ من لقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٣) المادة رقم ٤/١٣٢ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٤) المادة رقم ١٤٥ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٥) المادة رقم ١٣٣ مكرر من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٦) المادة (٦) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

المتعلقة بالتصرف بالمجان فى مال من أموال الوحدة المحلية الثابتة أو المنقولة أو التأجير بإيجار أسمى أو بأقل من أجر المثل لأحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة أو لجهة أجنبية وذلك إذا كانت قيمة التصرف فى حدود عشرين ألف جنيه فى السنة المالية الواحدة [١] .

٥ ـ إصدار القرار الخاص بتوزيع حصيلة الموارد المشتركة على المحافظات المختلفة[٢] .

٦ ـ تلقى تقرير من رئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة أو المحافظ فى شأن حالات عدم تكامل العدد القانونى اللازم لانعقاد المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وذلك لعرضه على مجلس الوزراء [٣] .

خامساً : الرقابة بواسطة الوزراء المختصون بالوزارات الأخرى :

يختص وزراء الوزارات الأخرى بتوجيه المجالس الشعبية المحلية بأحسن الأساليب لتنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى ذلك فالوزارات فى هذا الصدد لا تعتبر سلطة إدارية رياسية بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية وإنما ينحصر دورها فى التوجيه الفنى [٤] .

وفى إطار هذا المفهوم حدد المشرع اختصاصات كل وزير فى نطاق اختصاص وزارته على الوجه التالى [٥] :

١ ـ إبلاغ المحافظات بالخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها من الناحية الفنية ، وكذلك إبلاغ الوحدات المحلية بما يراه من إرشادات

---

(١) المواد (٤٢ ، ٥٠) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المادة (٣٥) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٣) المادة (١٠٠) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٤) الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص٢٢٣ .

(٥) المادة (١٣٤) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

وتوجيهات فنية تؤدى إلى حسن سير الخدمات فى المرافق العامة بما يتفق مع السياسة العامة للدولة وخاصة فيما يتعلق بالسياسة الزراعية والتركيب المحصولى وشئون التموين وتسعير السلع .

٢ ـ وضع خطة سنوية بالاتفاق مع المحافظين لتوزيع وتنسيق العمالة الفنية بين المحافظات وفق احتياجاتها وتبليغ هذه الخطة إلى المحافظين لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذها .

٣ ـ المساهمة مع الوحدات المحلية فى الأعمال والمشروعات الداخلة فى اختصاص هذه الوحدات بعد الاتفاق معها .

وبالإضافة إلى هذه الاختصاصات العامة فقد أورد بعضاً من الاختصاصات الأخرى المتعلقة بنشاط بعض الوزارات بالإضافة إلى اختصاصات بعض الأجهزة الإدارية أو القانونية وذلك على النحو التالى :

١ ـ اشتراك كل وزير من وزيرى المالية والإسكان مع مجلس المحافظين السابق فى وضع القواعد والنسب الخاصة بتوزيع حصيلة موارد صندوق تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى على المحافظات ، والذى تقرر إلغائه بنص المادة السابعة من مواد إصدار القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

٢ ـ اختصاص وزير التخطيط بإصدار القرارات الخاصة بإنشاء هيئات التخطيط الإقليمى فى الأقاليم الاقتصادية وذلك بالاتفاق مع محافظ الإقليم [١] .

٣ ـ اختصاص وزير الداخلية بإصدار القرارات الخاصة بآداب الدعاية

---

(١) المادة (٦) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

الانتخابية[١] .

٤ ــ اختصاص وزير التخطيط بالاتفاق مع الوزير المختص بالحكم المحلى والوزراء المختصين بالربط والتنسيق بين مشروعات خطط المحافظات وبين الخطة العامة للدولة [٢] .

٥ ــ اختصاص وزير المالية ببحث مشروع الموازنة الخاصة بالمحافظة مع المحافظ المختص[٣] .

سادساً : الرقابة بواسطة المجلس الأعلى للإدارة المحلية :

لقد استحدث المجلس الأعلى للإدارة المحلية بمقتضى المادة (٥) من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ وحل محل مجلس المحافظين الذى أنشئ بمقتضى ذات المادة فى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

ويلاحظ فى هذا الشأن إن المجلس الأعلى للإدارة المحلية لم يحل حلولاً كاملاً محل مجلس المحافظين الملغى ، نظراً لأن المشرع لم ينقل إليه إلا بعض الاختصاصات البسيطة للغاية فى مجال الأشراف والرقابة وتتمثل تلك الاختصاصات فيما يلى :

١ ــ النظر فيما يتعلق بنظام الحكم المحلى من حيث دفعه وتطويره [٤] .

٢ ــ اقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلى[٥] .

٣ ــ النظر فى التوصيات التى تصدر عن اللجنة العليا للتخطيط

---

(١) المادة (٨١) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المادة (٤/١١٨) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٣) المادة (١٢٠) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٤) المادة (٥) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٥) المادة (٥) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

الإقليمى[١].

٤ ـ وضع القواعد والضوابط الخاصة بعمل لجنة القيم المشكلة بالمجالس الشعبية المحلية للمحافظات [٢] .

٥ ـ وضع اللائحة النموذجية الداخلية للمجالس الشعبية المحلية [٣] .

*** الرقابة الإدارية اللامركزية على المجالس الشعبية المحلية :**

يقصد بالرقابة الإدارية اللامركزية على الهيئات المحلية ، الرقابة التى يمارسها المحافظ والمجالس الشعبية المحلية فيما بينها وفق تسلسل رأسى من القمة إلى القاعدة. بمعنى إن المجلس الشعبى المحلى للمحافظة له الوصاية على المجالس الشعبية المحلية التى فى نطاق المحافظة وبالمثل فالمجلس الشعبى المحلى للمركز الوصاية على المجالس الشعبية المحلية للمدن والقرى فى نطاق المركز ، والمجالس الشعبية المحلية للأحياء خاضعة لوصاية المجلس الشعبى المحلى للمدينة وهكذا .

أولاً : الرقابة بواسطة المحافظ :

يعتبر المحافظ ممثلاً لرئيس الجمهورية فى المحافظة وذلك فى حدود اختصاصه ، وهو السلطة الحقيقية الفعالة فى نظام الإدارة المحلية .

وأهم اختصاصات المحافظ فى مجال الرقابة على المجالس المحلية وأعمالها هى:

١ ـ إنشاء القرى :

يختص المحافظ بإصدار القرارات الخاصة بإنشاء القرى وتحديد

---

(١) المادة (٨) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المادة (١٠٧) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٣) المادة (١١٤) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

نطاقهـا وتغيـير أسمائها وإلغائها وذلك بناء على اقتراح المجلس الشعبى المحلى للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة [١] .

٢ ـ تنظيم الانتخابات المحلية :

يخـتص المحـافظ بتنظيم الانتخابات المحلية فى نطاق المحافظة حتى إعلان النتيجة [٢] .

فالمحـافظ مخـتص بإصدار القرارات اللازمة بتحديد مدة تقديم طلبات الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية ، وإعداد السجل الخاص بالطلـبات ، وتشـكيل لجـان فحص الطلبات وإعداد كشوف المرشحين وطـريقة عـرض الكشـوف ، وتحديد الرسوم الخاصة باستخراج صور رسـمية مـن جداول الناخبين . وكذلك إصدار القرارات الخاصة بإزالة الملصـقات ووسـائل الدعاية الانتخابية المخالفة للتعليمات وعلان نتائج الانتخابات ودعوة المجالس الشعبية المحلية للاجتماع .

٣ ـ تشكيل المجلس الشعبى المحلى المؤقت :

إذا حل أحد المجالس الشعبية المحلية فإن قرار الحل يكون متضمناً تشكيل المجلس المؤقت بناء على اقتراح المحافظ المختص [٣] .

٤ ـ تنظيم حسابات الخدمات والتنمية :

يختص المحافظ بإصدار القرارات الخاصة بتنظيم حساب الخدمات والتنمـية بـالمجلس الشعبى المحلى بكل من المحافظة والمركز والمدينة والقرية [٤] .

---

(١) المادة (١/جـ) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المواد أرقام ٧٦ ، ٧٧ ، ٧٨ ، ٧٩ ، ٨٠ ، ٨١ ، ٨٣ ، ٨٤ ، ٨٦ .

(٣) المادة (١٤٦) من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٤) المواد أرقام (٣٨ ، ٤٣ ، ٥٤ ، ٧١) من قانون الإدارة المحلية رقم٤٣ لسنة ١٩٧٩.

٥ ــ المشاركة فى إعداد ميزانيات المجالس المحلية :

يــتولى المحافظ عرض مشروعات موازنات الوحدات المحلية فى نطــاق محافظته على المجلس الشعبى للمحافظة لإقرارها ثم يتولى بحثها مع وزير المالية [١] .

٦ ــ تقديم مشروعات الحسابات الختامية :

يــتولى المحافظ تقديم مشروع الحساب الختامى السنوى للمحافظة شــاملاً لمشروعات الحسابات الختامية للوحدات المحلية فى نطاقها لوزير المالية بعد إقراره من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة [٢] .

٧ ــ تحديد نطاق المناطق الصناعية بالمحافظة :

يــتم هــذا الــتحديد بقرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشــعبى المحلــى للمحافظــة وبعــد أخذ رأى وزراء التخطيط والمالية والصــناعة والقوى العاملة ، كما يتم بقرار منه إنشاء لجان الخدمات بهذه المناطق [٣] .

٨ ــ قبول التبرعات المشروطة أو التى يتغير تخصيصها :

يخــتص المحــافظ بالموافقــة للمجلس الشعبى المحلى على قبول التبرعات المقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس وكذا الموافقة على تغيير تخصيص تلك التبرعات [٤] .

---

(١) المادة (١٢٠) من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المادة (١٢٤) من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٣) المادة (١١٠) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٤) المادة (١٢٨) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

٩ ـ الموافقة على فرض الرسوم :

يختص المحافظ بالموافقة على فرض الرسوم الخاصة بالموارد المالية للمدينة ، بحيث لا يكون قرار المجلس الشعبى المحلى للمدينة نافذاً فى هذا الشأن إلا بصدور هذه الموافقة وموافقة المجلس الشعبى المحلى للمركز . وللمحافظ حق طلب تقرير أو تعديل رسم محلى معين وأيضاً طلب إلغاء الرسم أو تعديله أو تقصير أجل سريانه إذا رأى إن بقاءه لا يتفق والسياسية الاقتصادية أو المالية للدولة [١] .

١٠ ـ الموافقة على تمثيل المنتفعين فى الإدارة والإشراف على المشروعات :

يتولى المحافظ بالاتفاق مع المجلس الشعبى المحلى للمحافظة تقرير تمثيل المنتفعين فى الإدارة والإشراف على المشروعات والأجهزة والوحدات التى تقوم على إدارة وتسيير المشروعات والخدمات العامة فى المحافظة [٢] .

١١ ـ تقرير القواعد الخاصة بالتصرف فى الأراضى المعدة للبناء والأراضى القابلة للاستزراع :

يضع المحافظ القواعد الخاصة بالتصرف فى الأراضى المعدة للبناء والمملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية فى نطاق المحافظة ، وكذا الأراضى القابلة للاستزراع .

كما يضع القواعد الخاصة باستصلاح الأراضى وتوزيعها بعد استصلاحها وتزويدها بالمرافق العامة وذلك بعد موافقة المجلس الشعبى

---

(١) المادة (٥٣) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المادة (١٧) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

المحلـــى للمحافظـــة وفـــى حـــدود القواعـــد العامة التى يضعها مجلس الوزراء[١].

١٢ ـ الموافقـــة علـــى التصرف بالمجان فى مال من أموال المركز أو المدينة:

يختص المحافظ بالموافقة لكل من المجلس الشعبى المحلى للمركز والمديـــنة علـــى التصرف بالمجان فى مال من أموال المركز أو المدينة الثابـــتة أو المنقولة أو تأجيره بإيجار أسمى أو بأقل من أجر المثل بقصد تحقـــيق غرض ذى نفع عام وذلك إذا كان التصرف لإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العامة أو شركات القطاع العام أو الجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام [٢] .

١٣ ـ الموافقـــة على إبرام عقود بين أعضاء المجالس الشعبية المحلية وبين الوحدات المحلية فى حالة الضرورة :

تشـــترط موافقـــة المحـــافظ حـــتى يمكن إبرام عقود بين أعضاء المجالس الشعبية المحلية وبين الوحدات المحلية فى حالة الضرورة ووجود مصـــلحة محققة للوحدة المحلية وذلك استثناء من الحظر العام الوارد في قـــانون الإدارة المحلية والذى يحظر على عضو المجلس الشعبى المحلى التعاقد بالذات أو بالوساطة مع الوحدة المحلية [٣] .

١٤ ـ دعوة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لاجتماع غير عادى :

أعطـــى قـــانون الإدارة المحلية للمحافظ الحق فى دعوة المجلس

---

(١) المادة (٢٨) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المواد (٤٢ ، ٥٠) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٣) المادة (٩٢) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

الشعبى المحلى للمحافظة لاجتماع غير عادى فى حالة الضرورة [١] .

١٥ ـ حق الاعتراض على قرارات المجالس الشعبية المحلية [٢] :

أعطى قانون الإدارة المحلية للمحافظ الحق فى الاعتراض على القرارات الصادرة من المجالس الشعبية المحلية بالمخالفة للخطة العامة للدولة ، أو الموازنة المعتمدة ، أو يتضمن أى مخالفة للقوانين أو اللوائح ، أو يخرج عن اختصاصاً المجالس المحددة فى القانون ، وله فى هذه الحالة إعادة القرار إلى المجلس الشعبى المحلى الذى أصدره مشفوعاً بملاحظاته والأسباب التى يبنى عليها اعتراضه وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار .

فإذا استمر المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى إصراره على قراره رفع الأمر إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية لعرضه على مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه به .

أما ما يخص المجالس الشعبية المحلية الأخرى يتعرض الأمر على مجلس المحافظة لإصدار قراره منه ، ويقوم مجلس الوزراء بالبت فى القرارات المعترض عليها خلال ٦٠ يوماً من تاريخ عرض الأمر عليه ويكون قرار المجلس فى هذا الشأن نهائياً .

١٦ ـ تحديد الوظائف التى يكون شغلها بامتحان :

يحدد المحافظ الوظائف التى يكون شغلها بامتحان وتلك التى تشغل بدون امتحان ، كما يجوز بقرار منه أن يكون الامتحان مقصوراً على أبناء المحافظة [٣] .

---

(١) المادة (٢٢) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المادة (١٣٢) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٣) المادة (١٤٠) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

١٧ ــ المشاركة بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء فى تعين وندب ونقل شاغلى بعض الوظائف بالمحافظة :

نص قانون الإدارة المحلية على أن يصدر رئيس مجلس الوزراء قـــرارات التعيـــن والندب والنقل بالاتفاق مع المحافظين المختصين وذلك بالنســـبة لشـــاغلى مناصـــب الســـكرتيرين العامين والسكرتيرين العامين المساعدين ورؤساء المدن والأحياء[1] .

١٨ ــ التفتيش على الأجهزة التنفيذية للوحدات المحلية :

يتولى المحافظ التفتيش على الأجهزة التنفيذية للوحدات المحلية فى حـــدود اختصاصه المكانى لمحافظته والمرافق الخاضعة لإشرافها وله أن يكلـــف بإجـــراء هـــذا التفتيش أجهزة الرقابة المختصة أو من يختاره من الفنيين والإداريين المختصين من العاملين المدنيين بالمحافظة [2] .

١٩ ــ النظر فى تقارير المتابعة الشهرية للخطة المحلية :

يقـــوم المحافظ بالنظر فى التقارير الشهرية التى ترفع من أجهزة المـــتابعة فـــى المحافظـــة والخاصة بمتابعة وتقييم التنفيذ للخطة المحلية المعتمدة [3] .

ثانياً : **الرقابة بواسطة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة .**

يختص المجلس الشعبى للمحافظة بما يلى :

١ ــ إنشـــاء وإلغـــاء وتحديد النطاق المكانى للوحدات المحلية للمراكز والمدن والأحياء والقرى [4] .

---

(١) المادة (١٣٩) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المادة (١٣٥) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٣) المادة (١٨) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٤) المادة (١٣) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

٢ ـ يختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى فى المحافظة بما يلى :

أ ـ الإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية .

ب ـ التصديق أو الاعتراض على القرارات التى تصدر من هذه المجالس فى الحدود التى تقررها اللائحة التنفيذية .

جـ ـ الموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية فى نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها .

٣ ـ اعتماد اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية المحلية فى نطاق المحافظة (١) .

٤ ـ الموافقة على قرارات المجالس الشعبية المحلية للمراكز الواقعة فى نطاقها ، والمتعلقة بالتصرف بالمجان فى مال من أموال المركز الثابتة ، أو المنقولة ، أو تأجيره بإيجار أسمى ، أو أقل من أجر المثل لغير الوزارات والمصالح الحكومية والهيئات العامة ، فيما يجاوز عشرة آلاف جنيه ولا يتعدى خمسين ألف جنيه فى السنة الواحدة(٢) .

٥ ـ النظر فى حالة الخلاف بين المحافظ وبين المجلس الشعبى المحلى للمدينة إذا ما رفض هذا المجلس تقرير أو تعديل رسم محلى أو إلغاءه أو تقصير أجل سريانه بناء على طلب المحافظ (٣) .

---

(١) المادة رقم ١١٤ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المادة رقم ٥٠ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

(٣) المادة رقم ٥٢ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

ثالثاً : الرقابة بواسطة المجالس الشعبية المحلية الأخرى [1] :

يتولى المجلس الشعبى للمركز بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية للمدن والقرى الواقعة فى دائرته ، وللمجلس الشعبى المحلى للمدينة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية للأحياء للتصديق أو الاعتراض على القرارات الصادرة من تلك المجالس فى المجالات التالية :

١ ــ تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية فى المشروعات المحلية .

٢ ــ تحديد وإقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات الوحدة والتصرف فيها .

٣ ــ قواعد بتنظيم تعامل أجهزة الوحدة المختصة مع الجماهير .

٤ ــ قواعد بتنظيم المرافق المحلية ورفع كفاءة العمل بها .

٥ ــ اقتراح خطة تنمية القرية اقتصادياً واجتماعياً وعمرانياً .

٦ ــ اقتراح مشروع الخطة والموازنة .

ومما سبق يتضح أن الرقابة على المجالس الشعبية المحلية فى مصر هى رقابة شعبية ، وبرلمانية ، وإدارية ، وأن النوع الأخير من الرقابة يمكن أن يتم بمعرفة جهات مركزية أو جهات لا مركزية .

---

(١) المادة رقم ٤٧ من اللائحة التنفيذية رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدلة بقرار من رئيس مجلس الوزراء رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢ .

القسم الثالث

أحكام القانون الإدارى فى

جمهورية مصر العربية

(دراسة مقارنة)

تمهيد وتقسيم :

نتـــناول فـــى القســـم الثالث من هذا المؤلف دراسة أحكام القانون الإدارى فى جمهورية مصر العربية . ونقسم الدراسة فيه إلى ثلاثة أبواب على النحو التالى :

الباب الأول : خصائص القانون الإدارى ومصادره ونطاق تطبيق أحكامه.

الباب الثانى : نشاط السلطة الإدارية .

الباب الثالث : وسائل الإدارة فى ممارسة نشاطها .

الباب الأول

خصائص القانون الإدارى ومصادره

ونطاق تطبيق أحكامه

تمهيد وتقسيم :

نتناول دراسة هذا الباب فى ثلاثة فصول على النحو التالى :

الفصل الأول : الخصائص والسمات الأساسية للقانون الإدارى .

الفصل الثانى : مصادر القانون الإدارى .

الفصل الثالث : نطاق تطبيق أحكام القانون الإدارى .

الفصل الأول

الخصائص والسمات الأساسية للقانون الإدارى [1]

يتميز القانون الإدارى عن غيره من فروع القانون الأخرى بمجموعة من الخصائص العامة والأساسية ، ويمكن لنا إجمال هذه الخصائص فيما يلى :

أولاً : القانون الادارى حديث النشأة ويمتاز بالاصالة والاستقلال:

رأينا فيما سبق أن القانون الإدارى كان وليد ظروف تاريخية معينة فى فرنسا وقد أدت تلك الظروف إلى إنشاء قضاء متخصص فى

---

(١) راجع فى هذا الشأن : د. توفيق شحاته – المرجع السابق – ص ٩٠ وما بعدها ؛ د . كامل ليلة – المرجع السابق – ص ٩٨ وما بعدها ؛ د . سليمان الطماوى – المرجع السابق – ص ٣٠ وما بعدها ؛ د . ثروت بدوى – المرجع السابق – ص ٩٥ وما بعدها ؛ د. ماجد راغب الحلو – المرجع السابق – ص ٥٠ وما بعدها .

المـــنازعات الإداريـــة . أى أن نشأة القانون الإدارى لم تكن نتيجة فلسفة معيـــنة ، أو أعمالاً لقواعد موضوعية منطقية ، وإنما كانت نتيجة أسباب عارضـــة ذاتية وخاصة . ومع الزمن ظهرت فلسفة معينة وأفكار منطقية محـــددة أوجبت الإبقاء على مبدأ الفصل بين منازعات الإدارة ومنازعات الأفـــراد ، وفرضـــت المغايرة فى الحلول التى تحكم كلا منهما. ونشأت مـــبادئ القـــانون الإدارى ونظـــرياته المختلفة بتأثير من ظروف الإدارة وحاجاتهـــا . لذلـــك لا يمكـــن أن نرجع بنشأة القانون الإدارى إلى تاريخ بعـــيد(١). فالقـــانون الإدارى بمعـــناه الفنى الدقيق بدأ فى فرنسا منذ إنشاء مجلس الدولة الفرنسى ، بعد قيام الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩ ، ولم يتأكد لمجلـــس الدولـــة الفرنســـى استقلاله - كما سبق أن ذكرنا - ولم تصبح أحكامـــه نهائية وملزمة للإدارة إلا بمقتضى القانون الصادرة فى ٢٤ مايو سنة ١٨٧٢ . ولذلك فأنه لم يكن هناك قانون إدارى بمعناه الفنى الدقيق فى فرنسا قبل منتصف القرن التاسع عشر .

كذلك الحال فى مصر ، فالقانون الإدارى بها نشأ مع إنشاء مجلس الدولـــة المصرى عام ١٩٤٦ ، وبتواتر أحكام القضاء الإدارى المصرى تأسســـت مـــبادئ ونظريات القانون الإدارى المصرى ، ومن ثم فالقانون الإدارى المصـــرى يعـــد قانوناً حديث النشأة بالنسبة لباقى فروع القانون الأخرى .

وعلى ذلك يعد القانون الإدارى بصفة عامة قانون حديث النشأة إذا قـــورن بالقانون المدنى مثلاً ، الذى يرجع بجذوره إلى القانون الرومانى فالقانون المدنى هو الوريث الطبيعى لأفكار ومبادئ القانون الرومانى أما

---

(١) د . ثروت بدوى - المرجع السابق ص ٩٥ ، ٩٦ .

القانون الإدارى فقد كان وليد تطور بطئ لم يبدأ إلا فى النصف الثانى من القـــرن التاسع عشر ، ولم تظهر نظرياته وتتضح معالمه بشكل ظاهر قبل بداية القرن العشرين .

وإذا كـــان القـــانون الإدارى قـــانون حديث النشأة ، إلا انه يتميز بالأصالة والاستقلال ، فالقانون الإدارى من صنع القضاء الإدارى – كما سنرى – فالقاضـــى الإدارى أثناء نظره المنازعات الإدارية المعروضة علية يبتدع الحلول ويرسى المبادئ المناسبة لتلك المنازعات ومن مجموع تلك الحلول والمبادئ تكونت قواعد ونظريات القانون الإدارى .

ومما لاشك فيه أن قواعد ونظريات القانون الإدارى تختلف عن نصوص القانون المدنى ، وذلك لاختلاف طبيعة العلاقات التى يحكمها كل مـــن القانونين ، فقواعد القانون الإدارى تتسم بطابع السلطة العامة التى لا تجـــد نظـــير لهـــا فـــى القانون الخاص ، ومن هنا تميز القانون الإدارى بأصالته واستقلاله عن القانون المدنى .

ولـــيس معـــنى ذلـــك أن القاضى الإدارى لا يطبق قواعد القانون المدنى على المنازعات الإدارية التى يفصل فيها ، فالقاضى الإدارى كثيراً مـــا يســـتعين بقواعـــد القـــانون المدنى الملائمة للنزاع المعروض عليها ويطبقها، ولا ينتقص ذلك من أصالة إستقلال القانون الادارى عن القانون المدنـــى ، ففـــى الحقيقة أن تعامل القاضى الإدارى مع نصوص القانون المدنـــى تخـــتلف عـــن تعامل القاضى العادى مع نصوص ذلك القانون ، فـــالأول لا يلـــتزم بتطبيق القواعد المدنية حتما وكما هى على المنازعات الإداريـــة ، وأنمـــاتكون لـــه حريته واستقلاله فى إبتدع الحلول المناسبة للـــروابط القانونية التى تنشأ فى مجال القانون العام بين الإدارة والأفراد . فلـــه أن يطـــبق من القواعد المدنية ما يتلاءم معها ، وله أن يطرحها أن

كانـــت غير متلائمة معها ، وله أن يطورها بما يحقق هذا يتلاءم معها ، وـــله أن يطرحها أن كانت غير متلائمة معها ، وله أن يطورها بما يحقق هـــذا الـــتلاؤم ، كل ذلك بعكس القاضى المدنى الذى يجب عليه أن يطبق نصـــوص القانون المدنى كما هى على المنازعات المعروضة عليه وأن كان له أن يفسر تلك النصوص ، إلا أنه لا يستطيع أن يمتنع عن تطبيقها كما لا يستطيع أن يبتدع الحلول المناسبة لكل نزاع يعرض عليه . طارحاً نصوص القانون المدنى جانباً .

ولقد أشار إلى ذلك المعنى الفقيه الفرنسى ديلوبادير حيث يقول أن استقلال القانون الإدارى وأصالته ، لا يحولان دون تطبيق قواعد القانون المدنـــى فى بعض المنازعات الإدارية ، ولا شك فى أن القاضى الإدارى يســـتطيع تطبـــيق القواعد المدنية متى وجدها متلائمة مع مشاكل القانون العام. بل أنه يستطيع الاستناد إليها صراحة إذا شاء ، وذلك دون أن يكون هـــذا الاســـتناد إلى القواعد المدنية على سبيل الالتزام بل يكون فى حرية تامـــة طبقا لما يراة مناسبا أو متجاوبا مع حاجات الادارة [1] . كما أشار إلـــى هذا المعنى أيضاً الفقيه الفرنسى " Pequiont " فقال : " أن القضاء الإدارى لا يعـــترف بخضوعه لنصوص القانون الخاص، وهو حين يطبق هـــذه النصوص على الروابط القانونية التى تخضع لسلطانه لا يطبقها لما لهـــا مـــن قوة ذاتية . فإذا أخذ مجلس الدولة فى أحكامه بقاعدة مقررة فى القانون الخاص فإنه لا يأخذ بها باعتبارها قاعدة منصوص عليها فى مادة مـــن مـــواد هـــذا القانون وإنما يأخذ بها كقاعدة يراها هو سليمة وعادلة

---

(١) راجـــع : اندريـــه ديلوبادير ، مطوله فى العقود الإدارية - الجزء الأول - طبعة ١٩٥٦ ص ٢٠ .

وملائمة من حيث الموضوع لتنظيم الروابط القانونية التى تطبق عليها هذة القواعد . ومع ذلك فإن مجلس الدولة يعطى نفسه حق التصرف فى هذه القواعد بتحريرها حتى تصبح ملائمة للنزاع المعروض عليه أو بتعديلها أو استبعادها كلية [١] .

أمـــا فـــى مصر فقد أشارت إلى المعنى السابق محكمتنا الإدارية العلـــيا ، ومـــن أوضح أحكامها فى هذا الشأن حكماً بتاريخ ٢ يونية سنة ١٩٥٦ حيـــث قضـــت بأنه " يجب التنبيه بادئ ذى بدء ، إلى أن روابط القـــانون الخـــاص تخـــتلف عن طبيعة روابط القانون العام ، وأن قواعد القـــانون المدني قد وضعت لتحكم روابط القانون الخاص ، وأنها لا تطبق وجوبـــاً علـــى روابط القانون العام إلا إذا وجد نص يقضى بذلك . فإن لم يوجـــد فلا يلتزم القضاء الإدارى بتطبيق القواعد المدنية حتما وكما هى ، وإنمـــا تكـــون له حريـــته واســـتقلاله فى ابتداع الحلول المناسبة للروابط القانونـــية الـــتى تنشـــأ فى مجال القانون العام بين الإدارة فى قيامها على المـــرافق العامة وبين الأفراد ، فله أن يطبق من القواعد ما يتلاءم معها ، وله أن يطرحها أن كانت غير متلائمة معها وله أن يطورها بما يحقق هذا التلاؤم . ومن هنا يفترق القانون الإدارى عن القانون المدنى فى أنه ليس مجرد قضاء تطبيقى مهمته تطبيق نصوص مقننة مقدماً ، بل هو الأغلب قضـــاء إنشائى لا مندوحة لة من خلقة الحل المناسب وبهذا أرسى القواعد لـــنظام قانونى قائم بذاته ينبثق من طبيعة روابط القانون العام واحتياجات المرافق ومقتضيات حسن سيرها وإيجاد مركز التوازن والمواءمة بين ذلك

---

(١) راجع :
Pequiont .Théorie generale du contrat administratif 19II 5, 184 – 185 .

وبيــن المصـــالح الفردية ، فابتدع نظرياته التى استقل بها فى هذا الشأن وبســق بها القانون الخاص ، سواء في علاقة الحكومة بالموظف ، أو فى المرافق العامة وضرورة استدامتها وحسن سيرها ، أو فى العقود الإدارية، أوفى المسئولية ، أوفى غير ذلك من مجالات القانون العام [١] .

ثانياً : القانون الإدارى قانون غير مقنن :

يقصــد بتقنيــن أى فروع من فروع القانون تجميعه فى مجموعة تشــريعية واحــدة تضم المبادئ الأساسية والأحكام العامة والقواعد التى يتضــمنها هذا القانون والقانون الإدارى لم يقنن بعد حتى الآن تقنيناً بهذا المعنى . ولا يغير من ذلك وجود بعض التجميعات الجزئية فى مجال هذا القانون ، كما هو الشأن بالنسبة لقانون التزامات المرافق العامة ، وقانون العاملين ، وقانون الإدارة المحلية ، وقانون الهيئات العامة ، وقانون مجلس الدولة .

وعــدم تقنيــن القـــانون الإدارى كان يرجع – فى بداية الأمر – لأسباب تاريخية ، حيث أن هذا القانون لم يكن قد وضحت أصوله ومعالمه خلال الفترة التى قام فيها نابليون بتجميع فروع القانون المختلفة ، ففى سنة ١٨٠٤ بدأ نابليون فى وضع مجموعات القوانين المدنية والتجارية ومواد العقوبـــات ، ولم يكن حين ذاك القانون الإدارى من الوضوح والاستقرار بحيث يمكن أن يوضع فى مجموعة مستقلة ومن أجل هذا لم يتم تقنينه .

---

(١) راجع : حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة ١٩٥٦/٦/٢ فى القضية رقم ١٥٧ سنة ٢ قضـــائية ، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا . السنة الأولى ، ص ٨٠٧ وما بعدها ؛ وراجع فى نفس المعنى : حكمها بتاريخ ١٢/١٢/ ١٩٥٩ ، مجموعة المبادئ السنة الخامسة ص ١٠٦ .

وبمـــرور الزمـــن ، وتعدد الأحكام الإدارية التى أصدرها مجلس الدولة الفرنسى والتى حوت الأسس العامة ،والقواعد الأساسية لعلم القانون الإدارى استكمل القانون الإدارى مقوماته وتمت أحكامه وتبلورت مبادئه، ومـــن ثم ثار النقاش بين الفقهاء حول تقنين القانون الإدارى وظهر حول هـــذا الموضوع اتجاهين فى الفقه : **أحدهما** : يرى ضرورة تقنين القانون الإدارى شـــأنه شـــأن بقية القوانين [1] ، **والآخر** : يرى أن طبيعة القانون الإدارى تستعصـــى علـــى التقنين [2] . وأن تقنينه سوف يصيبه بالجمود والتخلف ويفقده ، أهم مميزاته وهى المرونة والتطور .

فـــيرى الدكتور سليمان الطماوى أن عدم تقنين القانون الإدارى لا يرجع إلى حداثة المادة وحدها ، بل إلى طبيعة التشريعات الإدارية ذاتها . فالتقنيـــن مـــن طبيعته أن يضفى على التشريع المقنن ثباتاً نسبياً ، ويجعل الـــتعديل فـــيه أصـــعب بكثير من التعديل فى تشريع منفرد . وهذا الثبات يتـــنافى مع الكثير من قواعد القانون الإدارى ، ذلك أن قواعد هذا القانون ليســـت مقصـــورة علـــى التشريع البرلمانى ولكنها منبثة أيضاً فى أنواع اللوائح المختلفة . وإذا كان التشريع البرلمانى يواجه حالات عامة ، تتميز بعنصـــر الثبات والاستقرار النسبى فى معظم الحالات ، فإن اللوائح ليست كذلك ، وهى كثيراً ما تواجه حالات متغيرة ، ولذلك فإنها تتغير باستمرار لـــتواجه الملابسات السياسية والاجتماعية والاقتصادية المتقلبة. ويزيد من

---

(١) راجع : الدكتور محمد فؤاد مهنا - المرجع السابق - ص ٤٥ .

(٢) راجع فى هذا الشأن : الدكتور سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ٣٠ ؛ د. ثـــروت بـــدوى - المـــرجع السابق - ص ٩٨ د. ماجد راغب الحلو - المرجع السابق ص ٩٧ .

سـهولة ذلـك التغيير أنه متروك للإدارة نفسها تجربة دون الرجوع إلى الـبرلمان . ولهذا فلوقنن القانون الإدارى لأصبح عرضه للتغيير والتبديل فى كثير من نواحيه مما يجعل قيمة التقنين محدودة (١) .

ويـرى الدكتور ثروت بدوى أن التقنين أمر يتنافى مع خصائص القـانون الإدارى وكونـه قانونـاً مرنا متطورا متجاوباً دائماً مع حاجات الإدارة وتغير الظروف مراعياً أن يكون للسلطة الإدارية مجال واسع من السلطة التقديرية ، كما ان تقنين القانون الإدارى يتنافى مع أحدى مميزات القـانون الإدارى الرئيسية ، وهى كونة قانونا قضائيا ، من صنع القضاء الإدارى واجتهاده (٢) .

---

(١) راجع : سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ٣٠ .

(٢) راجع : الدكتور ثروت بدوى - المرجع السابق - ص ٩٠ .

ولقـد بذلـت بعض الدول مثل فرنسا ومصر وإيطاليا وأسبانيا محاولات عديدة لتقنيـن القانون الإدارى ، إلا إنها لم تستطيع أن تحقق ذلك وكل ما استطاعت أن تحققـه فـى هذا المجال هو مجرد تجميع القوانين الإدارية والتنسيق بينها والعمل على تطويرها .

ولقد ورد فى مؤلف د. ثروت بدوى تفاصيل المحاولة التى قامت بها مصر فى بداية سنة ١٩٥٦ لتقنين القانون الإدارى فقد قام المغفور له الأستاذ محمد إبراهيم فهمـى السـيد بتشكيل عدة لجان لمراجعة القوانين المختلفة وتجميعها وتنسيقها ، وإعـادة صياغتها وتطويرها كما تتلاءم مع الأوضاع الجديدة التى أقامتها الثورة وقد تركز الاهتمام على القوانين الإدارية بالذات ، فشكلت لذلك عدة لجان مختلفة، لمراجعة وتجميع وتنسيق وتطوير القوانين الإدارية فكانت هناك مثلاً لجنة التنظيم الإدارى ولجنة المؤسسات العامة ، ولجنة العقود الإدارية ولجنة القرارات الإدارية ولجـنة القوانين الصحية ... الخ ، إلى جانب اللجنة العامة للقانون الإدارى التى كانت مهمتها تنسيق العمل بين اللجان المختلفة ووضع المبادئ العامة للقانون ==

ونحـــن نتفق مع أصحاب الرأى القائل بعدم تقنين القانون الإدارى للأسباب التى ذكروها ، إلا ان موافقتنا هذه يرد عليها تحفظ واحد ، بشأن القواعــد. الإجرائـــية للقانون الإدارى ، فنحن إذا كنا لا نوافق على تقنين القواعــد الموضـــوعية للقانون الإدارى ، لأن ذلك التقنين سوف يصيب القانون الإدارى ذاته بالجمود والتحجز ، إلا أننا نطالب مع ذلك بضرورة تقنين القواعد الإدارية الإجرائية ، فالقواعد الإجرائية فى القانون الإدارى وضـــعت لكـــى تخدم القواعد الموضوعية فيه ، ومن الضرورى أن يعلم

== الإدارى .

وقد بدأت هذه اللجان عملها فى شهر يناير سنة ١٩٥٦ وقامت بمراجعة الجانب الأكـــبر مـــن التشريعات المنظمة لمسائل الإدارة المختلفة وتجميعها وتنسيقها كما قامـــت بإعداد مشروعات قوانين خاصة ببعض الفروع مثل مشروع قانون العقود الإدارية ومشروع قانون المؤسسات العامة ومشروع قانون القرارات الإدارية ... الـــخ ، وكـــان صـــدور التشـــريعات الاشتراكية المختلفة وتأميم جانب كبير من الشركات الصناعية والتجارية ، أثر كبير على عمل اللجان . فقد تبين بوضوح أن تقنيـــن القـــانون الإدارى يتنافى مع أهداف الثورة فى أحداث تغيير جذرى شامل لنظمـــنا وقوانينا الإدارية ، وضرورة جعل الأحكام والقوانين المتعلقة بالتنظيمات والأنشطة الإدارية مرنة سهلة التطوير والتغير دائماً .

وفـــى سنة ١٩٦٢ أعيد تنظيم هذه اللجان ، حيث تجمعت اللجان المختلفة فى تشـــكيل واحـــد سمى لجنة مراجعة التشريعات الإدارية ، وقد تحددت أهداف هذه اللجـــنة فـــى مجرد تجميع القوانين المختلفة وإعادة صياغتها والتنسيق فيما بينها وتطويرها بما يجعلها متلائمة مع التغيرات السياسة والاجتماعية والاقتصادية التى حدثـــت منذ قيام الثورة وربما يحقق الفكرة الاشتراكية فى المجال الإدارى تنظيماً ونشـــاطاً كمـــا تحققت فى غيره من المجالات ، ومعنى ذلك عدم اكتمال المحاولة التى بدأتها تلك اللجان فى سبيل تقنين القانون الإدارى .

أطـــراف أى نـــزاع إدارى بهـــذه القواعد مسبقاً قبل رفع الدعوى ، ومن الضـــرورى أيضاً ألا يلحق تلك القواعد التغيير والتبديل بصورة مستمرة وإلا أصبحت عقبة فى سبيل حصول صاحب الحق على حقه.

فعمـــل تلـــك القواعد يقتصر على بيان المواعيد والإجراءات التى يجـــب على صاحب الشأن أن يراعيها حين يقوم برفع دعواه أمام القضاء الإدارى ومـــن ثم يجب أن تكون من الوضوح والثبات النسبى بالقدر الذى يمكن أصحاب الشأن من الإلمام بها والعمل بضمونها ، فسرعة تغيير هذا الـــنوع مـــن القواعـــد وعدم اتسامه بالثبات والاستقرار من شأنه أن يفقد المدعـــى حقه فى رفع دعواه ، ومن ثم يفقد حقه الموضوعى الذى يطالب به ، وهو الأمر الذى لا نوافق عليه .

وأيـــا كـــان الرأى فى مسألة تقنين القانون الإدارى ، فأن القانون الإدارى لازال حتى هذه اللحظة دون تقنين .

ثالثاً : القانون الإدارى قانون قضائى يمتاز بالمرونة والقابلية للتطور :

أن القانون الإدارى يختلف عن بقية القوانين الأخرى فى أنه قانون قضـــائى نشـــأ ولازال يعـــتمد أساساً على أحكام القضاء كمصدر رسمى لمبادئه ونظرياته العامة ، فالقانون الإدارى من صنع القضاء ، حقيقة أنه توجـــد قوانين كثيرة تبين التنظيمات الإدارية المختلفة ، وتتضمن القواعد الـــتى تحكم نشاط الإدارة فى غير قليل من المسائل ، ولكن مهما تطورت هـــذة القوانيـــن فـــإن القضـــاء الإدارى هو الذى قام ولازال يقوم بالدور الرئيسى فى تكوين القانون الإدارى . فالقضاء يقوم فى كافة فروع القانون بـــدور هام فى تفسير النصوص التشريعية وتحديد ضوابطهاوتفصيلاتها ، بل وتكملة ما يعتريها من نقص استنادا الى مبادى القانون الطبيعى وقواعد

العدالة لذلك فان القضاء يعتبر مصدرا حقيقيا من مصادر القانون[١].

والقضاء الإدارى يقوم بدور مشابه من حيث الطبيعة ولكنه أوسع إطـاراً وأبعد عمقاً من دور القضاء فى مختلف فروع القانون الأخرى . وذلـك لأن القضـاء الإدارى منذ نشأ لم يكن ملزماً بتطبيق أحكام القانون الخـاص ، ولـم يجد أمامه التشريعات الإدارية اللازمة لحكم المنازعات المعروضـة عليه لذلك لم يجد القاضى الإدارى بدا – لكى لا يكون منكراً للعدالـة – مـن إيجـاد القاعدة اللازمة للفصل فى النزاع وبمرور الزمن وتواتـر الأحكـام القضائية وتكرارها استطاع القضاء الإدارى أن يخلق مجموعة من المبادئ القانونية التى كونت القانون الإدارى وقد خلقها على أساس متين من الواقعية والتجريبية .

ومـن هنا كان للقضاء شأن خاص فى مجال القانون الإدارى[٢] ،

---

(١) راجع فى هذا الشأن ما يلى : د. حسن كيره – المدخل لدراسة القانون – طبعة ١٩٦٩ ص ٢١٨ . حيـث يرى أن القضاء مصدر تفسيرى وليس مصدراً رسمياً ويذكر تأييداً لرأيه أن المادة الأولى من القانون المدنى فى تعدادها لمصادر القانون الذى يتعين على القاضى الحكم بمقتضاه لم يرد فيها ذكر للقضاء .

ـ د. سـمير تـناغو – النظرية العامة للقانون – طبعة ١٩٧٤ ص ٤٩٨ . حيث يـرى أن القاضى لا يخلق القاعدة القانونية وأنما يخلق حلا للنزاع ومع ذلك فأن القضـاء يعـد مصـدار للقانون من حيث الواقع وأن الاعتراف بالقضاء كمصدر للقانون هو تقرير لأمر واقع .

ـ د. عبدالرازق السنهورى ، الوسيط فى شرح القانون المدنى ص ١٠٤ – ١٠٦ حيـث يرى ان القاضى المدنى أصلاً لا ينشئ القانون مطلقاً ولكن سلطة القاضى فـى هـذا الشـأن تطورت فى الوقت فى الوقت الحاضر فقد منح القاضى سلطة تقديرية تمكنه من إنشاء القانون فى ظروف معينة .

(٢) راجع : د. محمد فؤاد مهنا – المرجع السابق – هامش ص ٨٩ ، حيث يقول: ==

وكان دوره فيه أهم من دور المشرع الذى اقتصر فى اغلب الأحيان على تسجيل ما استقرت عليه أحكام القضاء من مبادئ . وهكذا قام القاضى الإدارى رغم أنه ليس مشرعاً بخلق القواعد القانونية التى يطبقها على المنازعات المرفوعة إليه فى دور يشبه دور البريتور فى القانون الرومانى ودور القضاء الانجلوسكسونى فى اعتداده بالقوانين القضائية كمصدر رسمى للقانون .

ولقد كان من أثر اعتبار القضاء الإدارى المصدر الرئيسى لأحكام القانون الإدارى ، أن اتخذت مبادئ القانون الإدارى طابعاً خاصاً يميزها ، عن مبادئ القانون المدنى ، فالطابع العملى لأحكام القانون الإدارى واضح وملموس لأن القاضى الإدارى فى سعيه للوصول إلى حكم المسألة المعروضة أمامه ، حيث لا يوجد نص تشريعى يقيده ، يحاول قدر الإمكان أن يجعل حكمه ملائماً للحالة المعروضة ، متأثراً بظروفها الخاصة ، واضحاً فيما يقرره من أحكام . فهو لا يتقيد مقدماً بمبادئ نظرية ، أو أفكار مجردة ، ولكنه يبحث - على الطبيعة - المشاكل التى تثيرها الخصومة المطروحة عليه ويقدر أكثر الحلول ملائمة لهذه المشاكل.

ومن هنا كانت قواعد القانون الإدارى تمتاز بالمرونة ، نظراً إلى أنها لم تجمد فى نصوص تشريعية محددة ، وأنما جاءت وليدة الظروف الواقعية متجاوبة معها ، متطورة بتطورها .

== أن القانون الإدارى قانون غير مقنن ولهذا فأن مهمة إنشاء مبادئ وقواعد هذا القانون تقع أساساً على عاتق القضاء ، ومن هنا كان الحكم الصحيح أن القضاء يعد مصدراً رسمياً للقانون الإدارى .

ولاشك أن هذه المرونة التى يتمتع بها القانون الإدارى تساعد على تطوره المستمر. فالقانون الإدارى شديد الحساسية لما يجرى فى البلاد من تطـورات اقتصـادية أو اجتماعية أو سياسية . وحيث أن هذه التطورات مسـتمرة ، كـان من اللازم أن تبقى قواعد القانون الإدارى قابلة للتطور السريع حتى تكون متجاوبة دائماً مع الظروف المتغيرة ، وحتى لا تعوق النشـاط الإدارى ، وتشـل يد السلطة الإدارية ، وقد ساعد على ديناميكية تطـور تلك القواعد ، أن القانون الإدارى قانون غير مقنن وأنه من صنع القضاء الذى يطور أحكامه طبقاً للظروف والوقائع المعروضة عليه .

الفصل الثانى

مصادر القانون الإدارى

إن وصــف القــانون الإدارى بأنــه قانون قضائى ، لا يعنى أن القضـــاء مصــدره الوحيد ، بل أن تلك الصفة لا تعنى أكثر من أن دور القضـــاء فـــى استخلاص قواعد القانون الإدارى أهم من دوره فى سائر القوانيـــن ، كما أن حرية القاضى الإدارى أوسع بكثير من حرية القاضى العـــادى ، والحقيقة أن مصادر القانون الإدارى هى ذات مصادر القوانين الأخـــرى ، مـــع خلاف ملموس ، يبرره طبيعة القانون الإدارى ، ونشأته الأولى [١] .

وعلى ذلك فإن مصادر القانون الإدارى هى ، التشريع ، والقضاء، والعرف ، والفقه .

أولاً : التشـــريع :

يقصـــد بالتشريع تقرير المبادئ والقواعد القانونية بواسطة السلطة المتخصصة [٢] . وهذه المبادئ والقواعد قد تكون مبادئ وقواعد دستورية تضعها السلطة التى يعهد إليها بوضع الدستور . و قد تكون مبادئ وقواعد قانونـــية تضعها السلطة المختصة بسن القوانين وهى السلطة التشريعية . وقـــد تكـــون مبادئ وقواعد إدارية تضعها السلطة الإدارية على اختلاف درجاتها مع ملاحظة ان السلطات الإدارية يقتصر اختصاصها بصفة عامة

---

(١) راجع : د. سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ٣٢،٣٣ .

(٢) راجع :

Waline. Cours de dtoit administratif, 1946 – 1947 p. 35.

على وضع القواعد التفصيلية دون المبادئ والقواعد الأصولية العامة التى يختص بوضعها المشرع العادى على حسب الأحوال .

وكما كانت المبادئ والقواعد القانونية التى تضعها السلطات العامة والمختصــة الســابق ذكرها تجمعها صفة عامة واحدة وهى كونها مبادئ وقواعد مدونة ، أو مكتوبة ، فإنه يمكن القول بأن التشريع كمصدر للقانون الإدارى يشــمل كل النصوص المدونة أو المكتوبة التى تصدر عن سلطة عامة مختصة .

وعلــى هــذا الأساس يشمل التشريع كمصدر للقانون الإدارى ، القانون الدستورى ، والقوانين العادية ، واللوائح والقرارات الإدارية .

فبعض مبادئ القانون الإدارى ، مصدرها نصوص الدستور ومثال ذلك مــن الدستور المصرى الصادر فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ المــواد (١٠٨ ، ١٤٤ ، ١٤٥ ، ١٤٦ ،١٤٧) الــتى تتحدث عن اللوائح الإدارية وأحكامهــا[١] . والمواد (١٦٣، ١٦٢، ١٦١) الخاصة بالإدارة المحلية [٢]

---

(١) تقابل هذه الموارد :

أولا : المواد ٣٧ ، ٤١ ، ٤٤ ، من دستور ١٩٢٣ .

ثانــيا : المــواد ١٣٥، ١٣٦ ، ١٣٧ ، ١٣٨ من دستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٥٦

ثالثاً : المادتان ٥٣ ، ٥٤ من الدستور الموقت للجمهورية العربية المتحدة الصادر سنة ١٩٥٨

رابعاً : المواد ١١٩ ، ١٢٠ ، ١٢١ ، ١٢٢ من دستور ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ .

(٢) تقابل هاتان المادتان :

أولاً : المادتين ١٣٢ ، ١٣٣ من دستور سنة ١٩٢٣ .

ثانياً : المواد من١٥٧ إلى١٦٦ من دستور جمهورية مصر الصادر سنة١٩٥٦. =

والمـــادة ١٢٣ الـــتى تنظم الإجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باســـتقلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة والتصرف بالمجان فى العقـــارات المملوكة للدولة (١) . وكذا المواد المتصلة بالحريات والحقوق العامة الواردة فى الباب الثالث منه ، والمادة ١٧٢ المتصلة بمجلس الدولة.

وفـــى التقنيـــن المدنى نجد بعض النصوص الإدارية ، كالقواعد الخاصة بالأحوال العامة التى وردت فى المادتين ٨٧،٨٨ وتلك التى تتعلق بالشخصـــية الاعتبارية ، فى المواد ٥٢،٥٣ وأحكام الالتزام التى وردت فى المواد من ٦٦٨ الى ٦٧٣ .

وفـــى التقنين الجنائى توجد بعض القواعد الادارية كتلك المتصلة بإضــــراب الموظفين والعمال التى وردت فى المواد ١٢٤، ١٧٤، ٣٧٤ ، ٣٧٥ من قانون العقوبات .

هـــذا بالإضافة إلى أن كثير من أحكام القانون الإدارى قد تضمنها تشـــريعات مســـتقلة . مثال ذلك قواعد نزع الملكية للمنفعة العامة وقانون العمـــد والمشـــايخ ، وقانون الحكم المحلى ، والقانون الخاص بالتزامات

== ثالثاً : لا مقابل لهذه المواد فى الدستور الموقت للجمهورية العربية المتحدة الصادر سنة ١٩٥٨.

رابعاً : المادتان ١٥٠، ١٥١ من دستور سنة ١٩٦٤ .

(١) تقابل هذه المواد :

أولا : المادة ١٣٧ من دستور سنة ١٩٢٣ .

ثانيا : المادتين ٩٨،٩٩ من دستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٥٦ .

ثالـــثاً : المـــادة ٣٠ من الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة الصادر سنة ١٩٥٨ .

رابعاً: المادة ٧٤ من دستور سنة ١٩٦٤ .

المـــرافق العامة وقانون مجلس الدولة ، وقانون العاملين المدنين بالدولة ، وقانون إنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة .

وبجانب النصوص الواردة بالدستور والقوانين ، توجد مجموعة لا حصـــر لهـــا مـــن اللوائح والقرارات الإدارية المنظمة لمختلف النواحى الإدارية .

ثانياً : العـــرف :

العـــرف هو عادة درج الناس عليها فى تنظيم علاقة من علاقاتهم حتى أحسوا بإلزامها . والعرف الادارى ينشأ عن اضطراد سلوك الإدارة علـــى نحـــو معيـــن إزاء تنظيم علاقة من العلاقات الإدارية حتى يشعر أطرافها بإلزامها [١] .

والـــتزام الإدارة باحترام العرف الذى درجت عليه لا يحرمها من إمكـــان تعديله أو تغيره بما يتفق مع الظروف المتجددة ويرفع من كفاءة الإدارة وإمكـــان تعديـــل القاعدة العرفية لا ينقص منها أو يقلل من قيمتها القانونـــية . إذ أن القاعدة القانونية بطبيعتها تقبل التعديل والتغيير لتساير تغـــير الظروف وتحقق الهدف منها . وتعديل القاعدة يتم عادة بإتباع نفس الأسلوب الذى نشأت به .

ويشـــترط حـــتى يعـــتد بالعـــرف الإدارى ألا يكـــون مخالفـــاً للقواعدالقانونـــية واللوائح المعمول بها وإلا أهدرت كل قيمة لتلك القاعدة العرفية .

ولقـــد أقـــرت المحكمة الإدارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢٤ فـــبراير ســـنة ١٩٦٢ ، بـــأن العـــرف يعتبر مصدر من مصادر القانون

---

(١) راجع : د. راغب ماجد الحلو – المرجع السابق – ص ٥٧ .

الإدارى وأوضحت فى هذا الحكم كيف تنشأ القاعدة العرفية فى المجال الإدارى وأخيراً بينت أنه لا يجوز أن يعتد بالعرف إذا خالف نصاً قانونياً، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا فى هذا الحكم بأن " العرف الإدارى تعبير اصطلح على إطلاقه على الأوضاع التى درجت الجهات الإدارية على اتباعها فى مزاولة نشاط معين . وينشأ من استمرار التزام الادارة لهذه الأوضاع والسير على سننها فى مباشرة هذا النشاط أن تصبح بمثابة القاعدة القانونية الواجبة الاتباع ما لم تعدل بقاعدة أخرى مماثلة . **ويشترط لإعتبار العرف أن يتوافر شرطان :**

١- أن يكون العرف عاماً وأن تطبقه الإدارة بصفة دائمة وبصورة منتظمة . فإذا أغفل هذا الشرط فلا يرتفع العمل الذى جرت على مقتضاه الإدارة إلى مستوى العرف الملزم .

٢- ألا يكون العرف قد نشأ مخالفاً لنص قائم .

وقد نص الشارع على العرف كمصدر رسمى للقانون . غير انه من حيث تدرج القواعد القانونية يأتى فى المرتبة الثانية بعد التشريع ، ومن ثم فلا يجوز للعرف أن يخالف نصاً قائماً .ويندرج تحت ذلك أن العرف الناشئ عن خطأ فى فهم القانون لا يمكن التعويل عليه " (١) .

---

(١) راجع : حكم المحكمة الإدارية العليا ، الصادر فى ٢٤ فبراير سنة ١٩٦٢ ، مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الإدارية العليا س ٧ ع ٢ ص ٣٥٥ .

- تتلخص وقائع القضية التى صدر فيها هذا الحكم . أن وزارة العدل عينت موظفين قضائيين بالمحاكم الشرعية متخطية فى هذا التعيين أحد كتبة المحاكم المستعد للتعين (المدعى) بحجة أنه شافعى المذهب وأن العرف جرى على أنة لا يعين فى هذه الوظائف إلا من يكون حنفى المذهب . وقد أثبت الحكم أن هذا العرف بنى على فهم خاطئ لنصوص القانون المقررة فى شأن تعيين الموظفين =

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا فى حكم لا حق لها بأنه " من المسلم به أن العرف وأن العرف وأن جاز أن يعدل أو يغير من القواعد القانونية المفسرة أو المكملة لإرادة الطرفين فإنه لا يجوز أن يخالف نصاً آمراً ... والنصوص الإدارية جميعها قواعد آمرة لا يستساغ أن ينشأ عرف على خلافها ، والقول بغير ذلك يجعل إضطراد الأهمال فى مجال الوظيفة العامة عرفا يحول دون مجازاة من ارتكبوه ، وهذه نتيجة ظاهرة الفساد " (١) .

ثالثاً : القضاء :

يقصد بالقضاء – كمصدر للقانون الإدارى ، استنباط المبادئ والأحكام القانونية أو استخلاصها من النصوص أو إنشاؤها بواسطة محاكم القضاء الإدارى .

والقضاء مصدر رسمى للقانون الإدارى ، وهو أهم مصادر هذا القانون فهو يشكل بين هذه المصادر المركز الممتاز الذى يشغله التشريع بالنسبة للقانون المدنى (٢) . ويرجع ذلك إلى اختلاف طبيعة كل من القانونين .

== القضائيين بالمحاكم الشرعية وقررت إن مثل هذا العرف المخالف لنص قائم لا يعتد به . وعلى هذا الأساس قضت بإلغاء الحكم المطعون فيه الذى صدر مؤيداً للعرف الخاطئ السابق الإشارة إليه كما ألغت قرار وزارة العدل الذى حرم المدعى من التعيين بحجة أنه ليس حنفى المذهب .

(١) راجع : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ٨ مايو سنة ١٩٦٥ مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى عشر سنوات ص ١٧٠٣ .

(٢) راجع :
André de Iaubadere . nanuel élémentaire de droit administatratif , 1946 - 16 et 17.

فالقـــانون المدنـــى قـــانون مكتوب كل مبادئه وأحكامه مدونة فى مجموعة قانونية صادرة عن المشرع .

أمـــا القانون الإدارى فهو - كما سبق القول - قانون قضائى فى جوهرة تقررت مبادئه ومعظم أحكامه عن طريق القضاء لا التشريع .

والقاضـــى المدنـــى يجـد أمامـــه - وهو يفصل فى المنازعات المعروضـــة علـــيه - مجموعة قانونية كاملة تتضمن القواعد المدنية التى يتعيـــن تطبـــيقها . وهـــو يجد فى هذه المجموعة فى معظم الأحوال نصاً ينطـــبق على النزاع المعروض عليه وفى الحالات التى لا يوجد لها نص صريح يجد القاضى نفسه ملزماً - وهو يستنبط الحكم القانونى - بالرجوع للمـــبادئ العامـــة الـــتى أوردتها نصوص القانون المدنى قبل غيرها من المـــبادئ الـــتى تمثل مبادئ القانون الطبيعى وقواعد العدالة التى يتوخاها المشرع .

أمـــا القانون الإدارى فأنه وهو ينظر فى المنازعات الإدارية يجد أمامى على العكس تشريعات إدارية قليلة خالية - فى معظم الأحيان - من النص على المبادئ العامة للقانون الإدارى ولا تتضمن سوى جزء ضئيل مـــن قواعـــد هـــذا القـــانون وأحكامـــه . وهو فى الغالب لا يجد فى هذه التشـــريعات النص الذى ينطبق على النزاع المعروض عليه فيتولى بنفسه إنشـــاء المبادئ العامة للقانون الإدارى كما يتولى استنباط الحكم القانونى الواجـــب التطبـــيق على النزاع المعروض دون أن يكون مقيداً بالمبادئ القانونية المدنية كما هو شأن القاضى المدنى .

ومـــن أجـــل ذلـــك فـــإن القضاء الإدارى الفرنسى - على وجة الخصـــوص - يعد المصدر الأول للقانون الإدارى وعماد نشأته . وهو الـــذى أقام نظرياته المختلفة كنظرية المسئولية الإدارية ، ونظرية القرار

الأدارى ونظـــرية العقـــد الإدارى ونظـــرية الأمـــوال العامـــة ونظرية المـــنازعات الإداريـــة وحتى فى مجال التشريعات الإدارية لعب القضاء الإدارى دوراً واضحاً فى تفسير نصوصها وتكملتها . وتؤكد نظرية نزع الملكية للمنفعة العامة ذلك [١] .

ولقـــد ســـار القضاء الإدارى المصرى منذ نشأته فى نفس الاتجاه الخـــلاق ومـــن أمثلة المبادئ العامة للقانون التى قررها القضاء الإدارى المصرى مبدأ الحرية الشخصية ، ومبدأ المساواة بين الرجل والمرأة أمام الوظـــائف العامـــة وحـــق الدفـــاع ، ومبدأ عدم جواز رجعية القرارات الإدارية[٢] .

رابعاً : الفقـــه :

يقصـــد بالفقـــه استنباط المبادئ والقواعد القانونية بالطرق العلمية المختلفة بواسطة الفقهاء .

ومـــن المســـلم به أن آراء الفقهاء ، وأن كان لها ، فى كثير من الأحيان أثر كبير فى التشريع والقضاء ، إلا أن هذا الأثر إنما يرجع لما قد يكـــون لهـــا من قيمة ذاتية تقنع المشرع أو القاضى بالأخذ بها . أما من الناحـــية القانونية فآراء الفقهاء ليس لها أية قوة إلزامية ، ولهذا فالفقه ليس مصدراً رسمياً للقانون الإدارى وأنما هو مجرد مصدر تفسيرى .

وتزداد أهمية الفقه فى مجال القانون الإدارى نظراً لحداثته بالنسبة لفـــروع القـــانون الأخـــرى ، وعدم تقنية حتى الآن فى مجموعة متكاملة وعجـــز تشريعاته عن تغطية كافة موضوعاته . وقد لعب الفقه فى فرنسا

---

(١) راجع : اندريه ديلوبادير – المرجع السابق – ص ٣٢ .

(٢) راجع : د. ماجد راغب الحلو – المرجع السابق – ص ٦٢ .

ومصـــر دوراً كبــير فى مساعدة القاضى الإدارى على استنباط القواعد المناسبة لحكم المنازعات الإدارية فى المجالات الشاغرة من النصوص ، وبناء مبادئ ونظريات القانون الإدارى المتعددة .

الفصل الثالث

أساس القانون الإدارى ونطاق تطبيق أحكامه

إن الإدارة لا تخضــــع فـــى كافـــة نواحى نشاطها لأحكام القانون الإدارى وإنمـــا تخضـــع فى جانب من نشاطها لأحكام القانون الخاص ، فقواعـــد القـــانون الإدارى ذات طبـــيعة خاصة تختلف عن قواعد القانون المدنى، ومن ثم ينحصر تطبيقها على الحالات التى تستأهل معاملة خاصة، والتى يكون بها من طبيعتها ما يبرز تطبيق قواعد خاصة عليها ، أما غير هـــذه الحـــالات فهـــى تخضع لقواعد الشريعة العامة ، أى تحكمها قواعد القانون الخاص .

ومـــن أجل ذلك ثار التساؤل عن الضوابط أو المعايير التى تبين الحـــدود بين حالات النشاط الإدارى التى تخضع لقواعد القانون الإدارى الفرنســـى منذ نشأته بنظر كافة المنازعات الإدارية ، دون تحديد أو تعداد لنوعية موضوعات هذه المنازعات .

وكذلك الحال فى مصر فقد ثار النقاش هو أساس القانون الإدارى منـــذ نشأة مجلس الدولة ، على الرغم من أن قانـــون مجلس الدولة رقـــم (١١٢) لســـنة ١٩٤٦ كـــان قـــد حـــدد اختصاصات المجلس على سبيل الحصـــر[١] . فـــنظراً للـــدور الإنشـــائى لمجلس الدولة فى مجال القانون

---

(١) راجع: الدكتور ثروت بدوى – المرجع السابق – ص ١٤٨ ، ١٤٩ . حيث يقول: قـــد يتصور البعض أن هذه المشكلة – مشكلة تحديد أساس القانون الإدارى – لم يكـــن لهـــا محل عندنا فى مصر ، نظراً إلى أن اختصاص القضاء الإدارى كان محدداً على سبيل الحصر ، وأن جهات القضاء الإدارى لم تكن لها الولاية ==

الإدارى ، والحاجة إلى تفسير المسائل التى تدخل فى اختصاصه والتى اختلفت آراء الفقهاء فى تفسيرها ، ظهرت الحاجة إلى معيار يرجع إليه فى تحديد معنى القرار الإدارى أو العقد الإدارى أو الموظف العام .. إلى غير ذلك من المسائل التى نص القانون على اختصاص المجلس لها .

ثم زادت الحاجة فى مصر إلى البحث عن أساس لقانون الإدارى بعد أن أصبح مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص العام فى المنازعات الإدارية طبقاً لنص المادة (١٧٢) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ [١] والفقرة الرابعة عشر من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ [٢] والمادة ١٥ من القرار بقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٧٢

== العامة فى المنازعات الإدارية وإنما كانت لها اختصاصات محددة فهذا التصور لا يقوم على أساس سليم . فعدم تقرير الولاية العامة لمجلس الدولة عندنا لا يعنى أبداً ان مشكلة المعيار المحدد لاختصاص القضاء الإدارى لا وجود لها فتحديد اختصاصات مجلس الدولة على سبيل الحصر لا يعنى مطلقاً أن التنازع على الاختصاص للفصل فى إشكالات تنازع الاختصاص بين جهتى القضاء العادى والإدارى .

ذلك أنه لا يكفى أن يكون الاختصاص محدداً على سبيل الحصر حتى نتخلص من مشكلة البحث عن المعيار القضائى . فتقرير اختصاص مجلس الدولة بالقرارات الإدارية أو العقود الإدارية مثلاً يستلزم تحديد معيار القضاء الإدارى ومعيار العقد الإدارى الأمر الذى يثير مشكلة البحث فى معيار القانون الإدارى عموماً .

(١) تنص المادة ٣٢ من دستور سنة ١٩٧١ على أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل فى المنازعات الإدارية وفى الدعاوى التأديبية ، ويحدد القانون اختصاصه الأخرى .

(٢) تنص المادة ١٠ من القرار بقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة ==

بشأن السلطة القضائية (١) .

وفـــى الحقيقة أن تحديد ضوابط ومعايير القانون الإدارى أمر بالغ الأهمية ويحقق مزايا عملية ونظرية فى ذات الوقت :

١- فـــتحديد هـــذه الضوابط هو الذى يمكننا من تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر المنازعات المختلفة التى يثيرها نشاط الإدارة .

ذلك أن القضاء الإدارى – فى الدول التى تأخذ بأسلوب الازدواج القضـــائى – يكون مختصاً بنظر المنازعات الطبيعة الإدارية وحدها . أى أنـــه لا يـــنظر فى جميع المنازعات التى تكون الإدارة طرفاً فيها ، وإنما يخـــتص بتلك المنازعات المتعلقة بنشاط الإدارة طرفاً فيها ، وإنما يختص بتلك المنازعات المتعلقة بنشاط الإدارة حيثما يكون هذا النشاط من طبيعة معينة ، تستلزم تطبيق قواعد القانون الإدارى دون القانون المدنى . أما إذا كانـــت تلـــك المنازعات غير ذات طبيعة خاصة فأنه فى هذه الحالة يكون القـــانون المدنى هو الواجب التطبيق ومن ثم تكون المحاكم القضائية هى المختصة بنظر النزاع .

فـــتحديد هذه الضوابط هو الذى يمكننا من معرفة ما إذا كان نزاع إدارى معيـــن تطـــبق عليه قواعد القانون الإدارى ، أم تطبق عليه قواعد القـــانون المدنـــى وهـــذ الأمـــر هو الذى يحدد لنا بالتالى الجهة القضائية المختصـــة بنظر النزاع ، فإذا كان يدخل فى نطاق القانون الإدارى يكون

== على أن " تختصر محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل فى المسائل الآتية : (رابع عشر) سائر المنازعات الإدارية " .

(١) تنص المادة ١٥ من القرار بقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية علـــى أنـــه " فيما عدا المنازعات الإدارية التى يختص بها مجلس الدولة تختص المحاكم بالفصل فى كافة المنازعات والجرائم إلا ما استثنى بنص خاص .

القضـــاء الإدارى هـــو المختص بنظر النزاع ، أما إذا كان يخرج نطاق القانون الإدارى ومن ثم يدخل فى نطاق الشريعة العامة (القانون المدنى) فـــإن المحاكم القضائية تكون هى المختصة بنظر النزاع ، ففى الدول ذات الازدواج القضـــائى يكون هناك تلازم حتى بين القواعد التى تطبق على النزاع والجهة القضائية المختصة بنظره .

٢- أن تحديـــد هذه الضوابط يفيد فى معرفة القواعد القانونية التى تحكم علاقات الإدارة ومشاكلها .

فالنشـــاط الإدارى - كمـــا سبق أن ذكرنا - يخضع لنوعين من القواعـــد ، قواعد القانون الخاص وقواعد القانون العام . ومعيار القانون الإدارى هـــو الـــذى يبيـــن لنا الحالات التى تخضع فيها الإدارة للقانون الخـــاص، والحـــالات الأخرى التى تخضع فيها الإدارة للقانون الخاص ، والحالات الأخرى التى تخضع فيها للقانون العام .

٣- أن معـــرفة معيار القانون الإدارى يؤدى إلى تحديد الأساس النظرى لنظريات القانون الإدارى وقواعده العامة .

فلاشك أن التوصل إلى تحديد ضابط مميز أو معيار معين للقانون الإدارى ، يعنى أن هذا المعيار هو مفتاح المبادئ التى يقوم عليها القانون الإدارى ، وأنـــه المركـــز الذى تدور حوله نظرياته وفلسفته ، ويبرر كل قواعده .

ولقـــد تعددت المعايير التى قيل بها كأساس للقانون الإدارى وأهم هذه المعايير ثلاثة نعرض لها فى المباحث التالية :

المبحث الأول : معيار المرفق العام .

المبحث الثانى : معيار السلطة العامة .

المبحث الثالث : المعيار المختلط .

المبحث الأول

معيار المرفق العام[1]

المرفق العام عبارة عن مشروع يعمل بانتظام وإضطراد ، تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين [2] .

ولقد اعتمد القضاء الإداري الفرنسي على فكرة المرافق العامة اعتمادا كبيرا في إقامة مبادئ القانون الاداري ، وذلك بالبحث عن افضل القواعد التي تضمن لهذة المرافق سيرا مستمرا فعالا في خدمة المصلحة العامة ، لذلك فان حاجات المرافق العامة هي التي تفسر وتبرر نظريات وقواعد القانون الاداري المختلفة . فضرورة دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد هي التي دفعت القضاء الى إنشاء نظرية الظروف الطارئة في العقد الاداري ، وتقرير قاعدة عدم جواز التنازل عن المال العام .ومبدأ أولوية المرافق العامة وترجيح المصالح المتصلة بها عند التعارض مع المصالح الخاصة هو الذي يبرر كافة امتيازات القانون العام التي تتمتع بها الإدارة .

ولقد كانت المرافق العامة في المرحلة الأولى من تاريخ حياة

---

(١) راجع في هذا الشأن : د. سليمان الطماوي – مبادئ القانون الإداري – الكتاب الثاني نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة – ص ٨ وما بعدها ؛ د. ثروت بدوي – المرجع السابق – ص ١٦٢ وما بعدها ؛ د. محمد ثروت مهنا – المرجع السابق – ص ١٠٦ وما بعدها ؛ د. ماجد راغب الحلو – المرجع السابق – ص ٦٩ وما بعدها .

(٢) د . سليمان الطماوي – المرجع السابق – ص ١٠ .

القـانون الإدارى كلها تقريباً مرافق إدارية بحتة ، بمعنى أنها كانت تتولى نشاطاً لا يزاوله الأفراد عادة ، إما لعجزهم عن ذلك ، وإما لقلة أو انعدام مصـلحتهم فيه ، وذلك كمرفق الدفاع ومرفق الضبط ، ومرفق الصحة ، ومرفق التعليم . لذلك كان القانون الإدارى فى فترة من الفترات هو قانون المرافق العامة الذى يحكم كافة جوانب نشاطها . وكانت هذه المرافق هى موضوع القانون الإدارى ومعيار تحديد اختصاص القضاء الإدارى .

فالمرافق العامة مع ضرورتها وأهميتها وحيويتها فى تحقيق النفع العـام للجماعـة يصـعب أن لم يستحيل أن تخضع لنفس أحكام القانون الخـاص الـتى وضـعت لتنظيم علاقات تقوم على أساس المساواة بين أطـرافها . ويجـد القـانون الإدارى - بمـا يوفره للإدارة من امتيازات وضمانات أساسية - سبب وجوده فى هذه المرافق العامة .

فالقانون الإدارى ينطبق على نشاط الإدارة المتعلق بالمرافق العامة فقط دون نشاطها المتصل بمشروعاتها الخاصة ، فمثل هذا النشاط الأخير يخضع لأحكام القانون الخاص .

وقـد أيـد القضـاء الفرنسى معيار المرافق العامة فى الكثير من أحكامه ، ومن أهم هذه الأحكام ، حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادرة فى قضية تربية Terrier سنة ١٩٠٣ (١) . وحكم محكمة تنازع الاختصاص فى قضية بلا نكو الشهيرة عام ١٨٧٣ (٢) . وغيرها من الأحكام .

---

(١) راجـع : حكـم مجلس الدولة الفرنسى الصادر بتاريخ ١٩٠٣/٢/٢ فى قضية : Terrier .

(٢) راجـع : حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر بتاريخ ١٨٣/٢/١ فى قضية : L Terrier .

وعلـــى أساس هذا القضاء قامت مدرسة المرافق العامة فى فرنسا فقد أسسها ثلاثة من أعلام فقه القانون العام فى فرنسا وهم الفقهاء ديجى ، وجـــيز ، وبونار . وقد أكد ديجى أن الدولة هى فى الحقيقة مجموعة من المرافق العامة وليست شخصاً صاحب سلطة وسيادة . والقانون الإدارى لا يســتمد قوتـــه وإلزامه إلا من توافقه مع حاجات المرافق العامة وملائمتة بتحقيق أهدافها . ولا تتمتع الإدارة بحقوق وامتيازات السلطة الا فى إطار المـــرافق العامة (١) . وقرر جيز أن المرافق العامة ما هى إلا وسيلة فنية مـــرادفة للـــنظام الإداري ، وان هدف نظريات القانون الادارى المختلفة يتمثل أصلا فى تسهيل التشغيل المنتظم المستمر للمرافق العامة ، لا تباع حاجات المصلحة العامة بأكبر سرعة وكفاءة ممكنة (٢) .

وقـــد فســـرت مدرسة المرافق العامة كل أنظمة القانون الإداري وأفكـــاره الفنـــية علـــى أســـاس المرافق العامة . فالمال العام هو المال المخصـــص للمرافق العامة بل قيل أنة فى حد ذاته يعتبر مرفقا عاما (٣) . والأشـــغال العامـــة هى الأشغال التى تتم لصالح مرفق عام (٤) ، بل وقيل كذلك أنها مرفق عام (٥) .

---

(١) راجع :

L. Duqiit, Troute de droit constutiomel 3e ed t: 1: 223.

(٢) راجع :

Jeze , principes genraur du droit administratif t. ll: p. 2.

(٣) راجع :

Jeze , note B:D: p, 1944: p. 229.

(٤) راجع :

Jeze, note Q: D: p, 1921: p. 366.

(٥) راجع :

Caqutiont, R: D: P: 1922 p. 366-510.

وفـــى مصر صدرت نصوص تشريعية وأحكام قضائية تتخذ من المرافق العامة أساسا للقانون الإداري . ومن ذلك قانون التزامات المرافق العامة رقم ١٢٩لسنة ١٩٤٧ ، وقانون المؤسسات العامة الملغى رقم ٣٢ لســنة ١٩٥٧ الذى كان يشير صراحة الى أن ادارة المؤسسة لمرفق عام هــو الذى يبرر تمتعها ببعض امتيازات السلطة . وصدرت أحكام قضائية مــتعددة لمحــاكم مجلــس الدولة المصرى تعتمد على فكرة المرفق العام لتعييــن نطــاق القانون الإدارى وضبط موضوعاته [١] . فأكدت كثير من الأحكــام أن الموظــف العام هو من يعهد إليه بعمل دائم فى خدمة مرفق عام[٢] . كذلك قررت هذه الأحكام أن المؤسسة .العامة هى شخص معنوى عام يقوم على إدارة مرفق عام [٣] .

وقــد ظل معيار المرافق العامة سائدآ فى فرنسا إلى أن تطورت وظــيفة الدولــة وأتســع نشــاط الإدارة بشكل ملحوظ على أثر الحروب والأزمــات الــتى اجتاحــت العالم منذ قيام الحرب العالمية الأولى . ثم ظهــرت إلــى جانب المرافق الإدارية التقليدية مرافق عامة أخرى ذات صــفة اقتصــادية – صناعية أو تجارية – لا تختلف طبيعة نشاطها عن طبيعة نشاط المشروعات الخاصة . ولجأت الإدارة فى تشغيلها فى حدود كبيرة إلى وسائل القانون الخاص مع ما يستتبع ذلك من الخضوع للقضاء العــادى . كمــا ثبت أنه من المصلحة أحياناً أن تستخدم الإدارة بإرادتها

---

(١) راجع : بحث الدكتور محمد فؤاد مهنا – المنشور بمجلة كلية الحقوق الإسكندرية بالعددين الأول والثانى ، السنة السابعة ١٩٥٦ – ١٩٥٧ .

(٢) راجــع : حكــم المحكمــة الإدارية العليا فى القضية رقم ١٤٦٥ لسنة ٥ قضائية الصادر فى ١٩ ديسمبر سنة ١٩٥٩ .

(٣) راجع : حكم محكمة القضاء الإدارى – مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة فى ١٥ سنة (١٩٤٦ – ١٩٦١) ص ٢٥١٢ وما بعدها .

وسائل القانون الخاص وتخضع لأحكامه وذلك كأن تبرم عقوداً عادية إلى جانب عقودها الإدارية ، أو أن تلجأ إلى استخدام عمال عاديين إلى جانب استخدامها للموظفين العموميين . وفضلاً عن ذلك تبلورت المشروعات الخاصة ذات النفع العام ومنحت بعض امتيازات المرافق العامة ، فى مقابل خضوعها لرعاية إدارية مشددة ، وتطبيق بعض مبادئ المرافق العامة عليها كمبدأ استمرار تشغيلها بانتظام واضطراد .

وهكذا أصبيبت فكرة المرفق العام بأزمة ولم تعد تكفى كمعيار لتحديد نطاق تطبيق القانون الإدارى واختصاص القضاء الإدارى . إذ أن وجود المرفق العام لم يعد الشرط الوحيد أو الضرورى لتطبيق القانون الإدارى .

وقد تساءل بعض الفقهاء عما إذا كان من المحكمة محاولة ربط القانون الإدارى أو تجميع كافة قواعده حول فكرة مركزية واحدة [١] .

ومع ذلك لايزال القضاء الإدارى يذكر المرفق العامة فى أحكامه ويربط بينها وبين كثير من الأفكار الأساسية فى القانون الإدارى ويؤكد بعض الفقهاء أن فكرة المرافق العامة إذا لم تعد تلعب الدور المطلق فى تأسيس القانون الإدارى ، فأنها مع ذلك تبقى أكثر الأفكار قابلية للاستخدام فى البناء العلمى للقانون الإدارى ، أو كنقطة التقاء وتوافق بين الأفكار الفنية الأساسية للقانون الإدارى لفكرة القرار الإدارى وفكرة العقد الإدارى[٢] .

---

(١) راجع :

- J. Qivero , Existe – t – iz an critere du droit adtinistratif R. D. P. . 1953, P. 279; M. Wabae, Traité de droit administratif, 1963.

(٢) راجع : ديلوبادير – المرجع السابق – ١٩٧٣ ص ٥٢ .

المبحث الثانى

معيار السلطة العامة

ومضـــمون معيار السلطة العامة أن الإدارة قد تلجأ فى تصرفاتها إلى وسائل السلطة العامة ، وامتيازات القانون العام بما تتضمن من إعلاء لإرادة الإدارة كممـــثلة للصالح العام ، وقد تلجأ فيما تصدر من أعمال إلى وسائل القانون الخاص . بما تقوم عليه من مساواة بين أطراف العلاقات – وتتخلى بإرادتها عما تمتع من سلطات على الأفراد

والـــنوع الأول مـــن التصرفات وحده – وهو القائم على أساس الســـلطة العامة – هو الذى يتصف بالصفة الإدارية ، وتعتبر المنازعات المـــتعلقة بـــه مـــنازعات إدارية تخضع لأحكام القانون الإدارى ويختص بـــنظرها القضاء الإدارى ، أما النوع الثانى من تصرفات الإدارة – وهو الـــذى لا تستخدم فيه سلطاتها العامة – فلا يصدق عليه الوصف الإدارى ويخضـــع لأحكـــام القـــانون الخـــاص ، ويخـــتص القضاء العادى بنظر المـــنازعات الناشـــئة عنه . ومن أشهر أنصار هذا المعيار فى فرنسا لا فريير ، وبرتلمى ، وهوريو ، وفيدل [١] .

ولمعيار السلطة العامة فى مصر كثير من المؤيدين [٢] . كما أن

---

(١) راجع فى ذلك ما يلى :

Iuferriere, Traité de Juridiction administrative et des recours contertieux, 2e éd, 1896. 7. 6; Berthelemy, Traité de droit droitadroit adinistratif , 13 e ed p 58; Hauriou, precis de droit admonistratif , 1926 , Preface. Vaurdel, Droit administratif, 196 H, 84.

(٢) من هؤلاء الفقهاء : د. محمد كامل ليلة – النظرية العامة للتنفيذ المباشر فى ==

المشـــرع قــد ضـــمن فكرة السلطة العامة فى بعض التشريعات الإدارية كقانون الحجز الإدارى وقانون فى نزع الملكية للمنفعة العامة ، ورجحت أحكام القضاء معيار السلطة العامة كأساس للقانون الإدارى .

ويؤخذ على معيار السلطة العامة أنه يؤدى الى إطلاق يد الإدارة فى استخدام سلطاتها دون قيد خارجي على إرادتها [١] . كما أنه لا يصلح كأســـاس لتحديد نطاق القانون الإداري حين يكون عمل الإدارة لا إرادي يقـــوم علـــى خطـــأ أو إهمال . لأن مثل هذا العمل لا يستخدم فيه وسائل السلطة ، فضلا عن ان هذا المعيار لا يتفق وأحكام مجلس الدولة الفرنسى، ويـــؤدى الى نتائج تخالف الواقع ويضيق من نطاق القانون الإداري . ذلك بالإضـــافة الى أن التفرقة بين أعمال السلطة العامة وغيرها من تصرفات الإدارة ليس دائما من الأمور السهلة .

== القانون الإدارى ص ٢٠؛ د. ثروت بدوى مبادئ القانون الإدارى ١٩٦٦ ص ٤٧؛ د. محمد فؤاد مهنا أحكام القانون الإدارى ١٩٧٥ ص ٢٢٧ .

(١) يحـــاول الفقـــه الفرنسى موريس هوريو تفادى هذا النقد بالقول بأن القيود الواردة على سلطات الإدارة لم تعد قيوداً اختيارية محضة خاضعة لمشيئتها ولكنها تحولت إلى قيود موضوعية ونظام مفروض عليها هو نظام المرافق العامة .

المبحث الثالث

المعيار المختلط

يقوم المعيار المختلط على المزج بين المعيارين السابقين ، معيار المرافق العامة ومعيار السلطة العامة . ومضمون هذا المعيار أن تصرفات الإدارة التى تخضع لأحكام القانون الأدارى ، ويختص القضاء الإدارى بنظر المنازعات المتصلة بها هى تلك التى تتعلق بتسير المرافق العامة من ناحية ، وتستخدم الإدارة فى اتخاذها أساليب وامتيازات القانون العام من ناحية أخرى .

ويرى الفقيه هوريو فى هذا الشأن ، أن أساس القانون الإدارى هو أساس مزدوج تلعب السلطة العامة الدور الأول فيه ، ويأتى دور المرافق العامة فى المقام الثانى [١] .

أما الفقيه الفرنسى " دى لوبادير " ، فيرى أن معيار المرافق العامة يظل المعيار الأساسى وان المعايير الأخرى – خاصة معيار السلطة العامة– تلعب دوراً مساعداً ومضيفاً لهذا المعيار [٢] .

أما الفقيه الفرنسى فالين فأنه قد تدرج فى رأيه ، فبعد أن اهتز معيار المرفق العام وأصبح غير صالح كمعيار للقانون الإدارى بمفرده ، نادى الفقيه فالين بفكرة المنفعة العامة كأساس للقانون الإدارى ، ولكنه عاد بعد ذلك واعترف بأن هذه الفكرة هى من السعة بحيث لا يمكن أن تستخدم كمعيار للقانون الإدارى ، ثم ناد بعد ذلك بمعيار الظروف التى يتم فيها

(١) راجع : ديلوبادير – المرجع السابق – ص ٤٥ .

(٢) راجع : هوريو – المرجع السابق – ص ٥٩ .

نشـــاط الإدارة ، ومـــن خلال تلك الظروف يمكن معرفة ما إذا كان ذلك النشـــاط يخضع للقانون الإدارى أم يخضع للقانون الخاص . وأخيراً رجح المعيار المختلط القائم على أساس السلطة العامة والمرافق العامة [١] .

والمعـــيار المختلط يجد سنداً له فى كثير من التشريعات المصرية الـــتى تشـــير الى كل من فكرتى المرفق العام والسلطة العامة . وان بدت أحدهما فى بعض القوانين أرجح من الأخرى . كما أن هناك أحكاماً كثيرة تســـتند إلـــى المعيارين معاً ، وتجعل أساس القانون الإدارى هو المرافق العامة والسلطة العامة .

ومـــن أوضــــح أحكام محكمة القضاء الإدارى فى هذا الشأن حكم محكمـــة القضـــاء الإدارى فى ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٦٤ حيث قضت " أن الســـيد مفـــروض الدولـــة دفع بعدم اختصاص القضاءالإدارى بنظر هذه الدعوى استناد إلى أن العقد المبرم بين المدعى والهيئة العامة للسكة الحديد موضـــوع هذا النزاع لا صلة له بالمرفق العام الذى تقوم الهيئة المذكورة بإدارته والإشراف عليه وإنما ينصرف إلى استغلال أموالها الخاصة ومن ثـــم لا تـــتوافر فـــيه أركـــان العقد الإدارى التى هى قوام اختصاص هذه المحكمة .

وإذا كـــان العقـــد الإدارى – وفقاً لما استقر عليه قضاء مجلس الدولة – هو ذلك العقد الذى يبرمه شخص معنوى ، من أشخاص القانون العـــام بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييرة وأن تظهر نيته فى هذا

---

(١) راجع : فالين :

Walin – precis de droit administratof t. l 1969, p: 35 .
Waline – Traité de droit admonistratif , 1962. 774 Waline – prefaie de j c :A :

العقـد بالأخذ بأسلوب القانون العام وأحكامه وذلك بتضمين العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة فى القانون الخاص .

ولمـا كـان المعيار المميز للعقود الإدارية عما عداها من عقود الأفراد وعقود القانون الخاص التى تبرمها الإدارة ليس هو صفة المتعاقد بل موضوع العقد نفسه متى أتصل بالمرفق العام بأى صورة من الصور سـواء أكانـت مـن حيث تنظيم المرفق العام أو استغلاله أو تسييره أو المعاونـة والمسـاهمة فى ذلك أو استخدام المرفق ذاته عن طريق العقد مشتركاً فى ذلك وعلى درجة متساوية مع الشروط الاستثنائية غير المألوفة المضـمنة فى العقد ... فإذا ما تبين ذلك توافرت للعقد موضوع النزاع مقومات العقد الإدارى جميعها من حيث اتصاله بمرفق عام وأخذه بأسلوب القـانون العام فيما تضمنه من شروط استثنائية ومن ثم تدخل المنازعات المـتعلقة بـه فى اختصاص هذه المحكمة بما فيها من منازعات مستعجلة تـنطوى علـى ضرر أو نتائج يتعذر تداركها أو طلبات يخشى عليها من فوات الوقت . طبقاً لنص المادة العاشرة من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بشـأن تنظيم مجلس الدولة ، وبذلك يكون الدفع بعدم الاختصاص فى غير محله متعيناً الرفض [١] .

ولعـل المعيار المختلط الذى يقيم القانون الإدارى على أساس كل مـن فكـرتى السـلطة العامـة والمـرافق العامة هو الأقرب إلى القبول والمعقول. وذلك لأن السلطة التى تتمتع بها الإدارة وتعترف لها بها قواعد

---

(١) راجـع : حكـم محكمـة القضاء الإدارى فى القضية رقم (٥٦٤) لسنة ١٨ ق – والصادر بجلسة ١٩٦٤/١٢/٢٠ منشور فى مجموعة القضاء الإدارى فى خمس سنوات ١٩٦١ – ١٩٦٦ – ص ٤٢٦ ، ٤٣٧ .

القـــانون الإدارى فتغلـــب جانب الإدارة على جانب الأفراد ، مخالفة بذلك مبدأ المساواة بين أطراف العلاقات القانونية ى تجد مبرراً لها إلا فى قيام الإدارة بتشغيل المرافق العامة التى تحقق النفع العام فى المجتمع [١] .

ونحـــن نـــرى الأخـــذ بالمعيار المختلط الذى يجمع بين معيارى المـــرفق العـــام والسلطة العامة كأساس للقانون الإدارى ، ذلك لأن ميار المرفق العام وحده لم يعد كافياً كأساس للقانون الإدارى فقد تتنازل الإدارة مخـــتارة أثناء إدارتها لأحد المرافق العامة عن استخدام امتيازات القانون العام ، وتتعاقد مع الأفراد دون أن يكون ذلك باعتبارها سلطة عامة ، بل باعتـــبارها طـــرف مساو للأفراد ، ومن ثم فإن أى نزاع ينشأ بسبب هذا الـــتعاقد تطـــبق عليه قواعد القانون الخاص دون قواعد القانون الإدارى وتخـــتص بـــنظره المحاكم القضائية دون المحاكم الإدارية وبصفة عامة نســـتطيع أن نقول أن كل نشاط للإدارة خاص بمرفق عام ليس يلازم أن يكون نشاطاً إدارياً ، فقد يكون كذلك وقد يكون نشاطاً خاصاً .

---

(١) راجع : د. راغب ماجد الحلو – المرجع السابق – ص ٧٨ .

الباب الثانى

نشأة السلطة الإدارية

تمهيد وتقسيم :

يتمثل نشاط السلطة الإدارية فى إدارة المرافق العامة والضبط الإدارى . وسوف نتناول دراسة هذا الباب فى فصلين هما :

الفصل الأول : إدارة المرافق العامة .

الفصل الثانى : الضبط الإدارى .

الفصل الأول

إدارة المرافق العامة [1]

يعرف المرفق العام بأنه " مشروع يعمل بأطراد وانتظام ، تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعة لنظام قانونى معين " [2] .

واصطلاح المرفق العام يستعمل بشقين ، أولهما عضوى ،

---

(١) راجع ما يلى : د . سليمان الطماوى – المرجع السابق – ص ٦ وما بعدها ؛ د . محمد فؤاد مهنا – مبادئ وأحكام القانون الإدارى – ص ٦٩٦ وما بعدها ؛ د . ماجد راغب الحلو – القانون الإدارى – طبعة ١٩٨٢ ص ٣٧٠ وما بعدها ؛ د. محمد عبدالحميد أبو زيد – رسالته بعنوان " دوام سير المرافق العامة – جامعة عين شمس ١٩٧٥ .

(٢) د . سليمان الطماوى – المرجع السابق – ص ٢٥ .

ــ يعرف الدكتور ماجد راغب الحلو المرافق العامة بأنها: "مشروعات تهدف إلى تحقيق النفع العام ، وتحتفظ الحكومة بالكلمة العليا فى إنشائها وإدارتها وإلغائها" .

والآخر مادى ، أما المعنى العضوى فيقصد به المنظمة أو الهيئة أو الجهة العامة التى تمارس - بعمالها وأموالها النشاط ذات النفع العام ومن أمثلة المرافق العامة منظورا إليها بالمعنى العضوى الجامعات والمستشفيات العامة ، وأقسام الشرطة ، والوزارات وفروعها بصفة عامة .

أما المعنى المادى فيقصد به النشاط أو العمل الذى يمارسه المرفق تحقيقا للنفع العام ، ومن أمثلة المرافق المادية ، النشاط التعليمى وحماية الصحة ، وصيانة الأمن ، وكافة الخدمات التى تقدمها الحكومة للجمهور .

وتعريف المرفق العام بانة مشروع يجعلة يشمل المعنيين العضوى والمادى معا . وذلك نظرا لرحابة معنى كلمة المشروع ، لأن المشروع يضم كلا من العاملين والأموال والانشطة التى يتولاها .

ولا تظهر أهمية التفرقة بين المرافق العضوية والمرافق المادية الا فى الحالات التى تكون فيها الهيئة التى تمارس النشاط المرفقى هيئة خاصة . وذلك كشركات الامتياز التى تعهد اليها السلطة العامة بإدارة احد المرافق العامة كمرفق النقل أو توريد المياه أو التيار الكهربائى . اذ فى مثل هذه الحالات تكون امام مرفق مادى فحسب هو النشاط المرفقى . ولا تعتبر الهيئة التى تدير النشاط المرفقى مرفقا عاما ، أما فى حالة ما إذا كانت الدولة هى التى تدير المرفق العام فإن الامر فى هذه الحالة يتعلق بمرفق عضوى . وهو الهيئة ، واخر مادى وهو النشاط وتختفى أهمية التفرقة بين نوعى المرافق العضوية والمادية .

وتتمثل أهمية التفرقة بين المرفق العضوى والمرفق المادى فى : مسألة الخضوع لاحكام أى من القانونين العام والخاص ومدى سلطة الحكومة على المرفق ، ففى حالة المرفق العضوى تخضع الهيئة والنشاط

المرفقى الذى تقوم به لاحكام القانون العام . وتبسيط الحكومة سلطتها ليس فقــط على النشاط المرفقى ، وإنما كذلك على الهيئة المرفقية صاحبة هذا النشـــاط من حيث تنظيمها وعمالها وأموالها ، أما فى حالة المرفق المادى فلا يخضع لاحكام القانون العام سوى النشاط المرفقى ، بينما تخضع الهيئة التى تديره لأحكام القانون الخاص . وتتقلص سلطة الحكومة فتنحصر فى النشاط المرفقى ولا تمتد إلى الهيئة الخاصة التى تمارسة سواء من حيث تنظيمها وعمالها وأموالها ، ويقتصر دور الحكومة بالنسبة للهيئة الخاصة فى الإشراف على كيفية أدائها للنشاط المرفقى ومدى تحقيقة للصالح العام من عدمة .

عناصر المرفق العام :

يتميز المرفق العام عن المشروعات الخاصة بعدة عناصر لابد من توافرها لقيام المرفق العام وتتمثل تلك العناصر فيما يلى :

١- عنصر النفع العام :

يســـتهدف المرفق العام تحقيق النفع العام عن طريق إشباع حاجة عامة أو أداء خدمة عامة معينة . سواء أكانت هذه الحاجة أو تلك الخدمة مادية كتوفير السلع التموينية أم معنوية كالامن والتعليم والصحة العامة . ولا يعتبر المشروع مرفقا عاما مع ذلك إلا إذا كان النفع العام الذى يحققة الأفــراد لـــيس على الوجه الأكمل ، عجزا أو زاهدا ، مما يستلزم تدخل الحكومـــة ، لذلك فإن المشروعات الاقتصادية الصناعية أو التجارية التى تقيمها الدولة لا تعتبر مرافق عامة إلا إذا استهدفت تحقيق النفع العام عن طريق توجية المشروعات الخاصة بما يتفق والمصلحة العامة . فإذا كانت تهدف أساسا إلى مجرد تحقيق الربح فلا تعتبر مرافق عامة . أما إذا كانت

تحقــق ربحا دون أن يكون ذلك هو هدفها الأصلى وانما كنتيجة لنوعية نشاطها الاقتصادى فلا يغير ذلك من صفتها كمرافق عامة .

ولا يلــزم لاعتــبار المشــروع مرفقا عاما أن تكون الخدمة التى يقدمها للناس كافية بلا مقابل مباشر . . اذ قد ترى الحكومة فرض رسوم معيــنة علــى المنتفعيــن ببعض الخدمات - كالرسوم الجامعية مثلا - مساهمة منهم فى تحمل بعض نفقات المرفق الذى يقدمها . وذلك بدلا من توزيــع هذه النفقات على الكافة ، بتحميلها على الخزانة العامة ، وجعل الانتفاع بها مجانيا كما هو الشأن فى كثير من المرافق العامة ، خاصة تلك الــتى تقدم خدمات معنوية كمرفق الامن . ويستوى أن تقدم خدمة المرافق للأمـــة بأجمعهـــا كخدمة الامن ، أو لمنتفعين محددين بما يتوافر فيهم من شروط كخدمة التعليم .

٢- عنصر السلطة العامة :

يتمثل عنصر السلطة العامة كعنصر من عناصر المرفق العام أن يكــون للحكومة الكلمة العليا فى إنشائه وإدارته وإلغائه . فهى التى تقرر اعتــبار نشاط معين مرفقا عاما . سواء أكانت الهيئة التى تتولاه عامة أم خاصــة . وذلــك بقانون يصدر بإنشاء المرفق أو بناء على قانون يخول احدى سلطات الدولة إنشاءة وبكون لها القول الفصل فى إدارته أو إلغائه .

٣- الخضوع لقدر من القواعد القانونية التى تحكم سيرة :

كــل مرفق عام يخضع لقدر معين من القواعد التى تحكم سيرة ، والــتى من شأنها ضمان ذلك السير بانتظام واطراد وكفالة مساواة الأفراد فــى الانــتفاع بالخدمــة التى يقدمها وتطورة طبقا للظروف الاقتصادية والاجتماعية للبلد التى يوجد فيها .

وبعـد بيان ماهية المرفق العام والعناصر التى يقوم عليها سوف نقسم دراستنا للمرافق العامة إلى إلى أربعة مباحث كالاتى :

المبحث الاول : إنشاء وتنظيم وإلغاء المرافق العامة .

المبحث الثانى : انواع المرافق العامة .

المبحث الثالث : طرق إدارة المرافق العامة .

المبحث الرابع : القواعد التى تحكم سير المرافق العامة .

المبحث الأول

إنشاء وتنظيم وإلغاء المرافق العامة

المطلب الأول

إنشاء وإلغاء المرافق العامة

١- إن إنشاء مرفق عام معناه اعتراف الجهة الإدارية المختصة سـواء كانت مركزية او محلية بوجود حاجة جماعية ينبغى إشباعها عن طـريق هذا المرفق العام . ومن ثم فإن تقرير مدى ضرورة إشباع حاجة مـن حاجات الجماعة بطريقة المرفق العام هو أمر متروك تقديرة للجهة المختصـة ولهـا حرية الاختيار بين إنشاء المرفق من عدمة ولا يستطيع الأفـراد كأصـل عام اجبارها على إنشاء مرفق معين . وقد أكدت هذا المعـنى محكمة القضاء الإدارى فى أحد أحكامها حيث قضت " بأن القيام بالمشـروعات العامـة وتوزيعها على المدن والمناطق المختلفة لا يزال مـتروكا لـتقدير السلطة التنفيذية تتصرف فيه بمطلق حريتها واختيارها حسبما يتراءى لها وفقا لقدرتها المالية والامكانيات التى لديها .

٢- ولمـا كـان إنشاء المرافق العامة من شأن فرض قيود على حقـوق الأفـراد وحرياتهم نظرا لأن الإدارة تستخدم فى إنشائها وإدارتها

وسـائل القـانون العـام ، فقد كان لابد من أحاطة هذا الإنشاء بشئ من الضمانات ولهذا فإن الرأى الذى اعتنقة الفقة التقليدى فى فرنسا جرى على أن إنشاء المرفق العام يكون بقانون أو بناء على قانون . ومعنى ذلك أن يصدر قانون بإنشاء مرفق معينة أو أن يخول القانون هيئة معينة (لاسيما المجـالس المحلية) بإنشاء مرافق معينة يحددها فيكون الإنشاء فى الحالة الأولى بقانون وفى الحالة الثانية بناء على قانون .

إلا أن هـذا الوضـع قد تغير فى فرنسا منذ صدور دستور سنة ١٩٥٨ والذى أصبح بمقتضاة إنشاء المرافق العامة من اختصاص الإدارة.

أما فى مصر فيتم إنشاء المرافق العامة بموجب قرارات جمهورية تصدر فى هذا الشأن وذلك استنادا إلى نص المادة ١٤٦ من دستور سنة ١٩٧١ والتى تنص على أن " يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة " .

وإذا كـان إنشـاء المرافق العامة فى مصر يكون بمقتضى قرار جمهورى فإنه توجد عدة ملاحظات لابد لنا من بيانها حول إنشاء المرافق العامة فى مصر بصفة عامة واختصاص رئيس الجمهورية بإنشاء المرافق العامة بصفة خاصة . .

وتتمثل تلك الملاحظات فيما يلى :

أ- أن رئـيس الجمهوريـة وإن كـان له إنشاء المرافق العامة بقرارات تصدر منه فى هذا الشأن إلا أن الدستور لم يخول له حق تفويض هذا الاختصاص ، فلا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض غيرة فى أصدار القرارا الخاص بإنشاء مرفق معين .

ب- يـتم إنشـاء المـرافق العامة الإقليمية أو المحلية بموجب قرارات تصدرها المجالس المحلية المنتخبة للوحدات المحلية التى تقام فيها

هــذه المــرافق وذلــك وفقا لقوانين الإدارة المحلية التى صدرت فى هذا الشأن واخرها القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

جــــ- برغم أن المرافق العامة - طبقا للدستور - يتم انشاؤها بقرارات جمهورية ، إلا أن الإدارة تضطر أحيانا إلى إنشاء بعض المرافق العامــة بقوانين ، وذلك إذا كان إنشاء المرفق الجديد يؤدى إلى تعديل فى القوانيــن القائمــة أعمالا للمبدأ الاصولى الذى يقضى بأنة لا يمكن تعديل قانون الا بقانون .

د - بــرغم مــن أن إنشاء المرافق العامة أصبح من اختصاص رئــيس الجمهوريــة أو المجــالس المحلية حسب الأحوال إلا أنه غالبا ما يحــتاج إنشاء وإدارة هذه المرافق إلى أموال يلزم اعتمادها من البرلمان، ومــن ثــم يظــل الإنشاء بمقتضى القرار الجمهورى نظريا إلى أن يأذن البرلمان ، بالاعتمادات المالية اللازمة .

٤- يــتم إلغــاء المرافق العامة بمعرفة الجهة المختصة بأنشائها وباتــباع نفــس الاداة القانونية التى استخدمت فى إنشاء المرفق فاذا كان إنشــاء المرفق قد تم بقانون فإن الغائة يتم أيضا بموجب قانون يصدر فى هــذا الشأن ، أما إذا كان انشائة قد تم بمقتضى قرار جمهورى فإن إلغائه يــتم أيضــا بصدور قرار جمهورى يفيد الغائة ، أما المرافق المحلية فإن الغائها يتم بمعرفة المجالس المحلية التى قررت نشائها وبذات اداة الإنشاء.

وكما أن إنشاء المرافق العامة يعد من الامور التقديرية للإدارة ولا يســتطيع أحــد إجبارها على إنشاء مرفق عام معين ، فإن إلغاء المرافق العامــة يعد أيضا من الامور التقديرية للإدارة ، ومن ثم فليس للمنتفعين مــن خدمة المرفق أو العاملين فيه الحق فى الاعتراف على إلغاء المرفق بادعاء حقوق مكتسبة لهم .

المطلب الثانى

تنظيم المرافق العامة

يقصـــد بتنظيم المرافق العامة وضع القواعد التى تسير عليها بعد إنشائها وتتضمن تلك القواعد الهدف الذى أنشئ من أجلة المرفق العام ، وأســاليب تحقيق هذا الهدف ، ولاسلوب الذى سيدار به لمرفق ، كما تبين تلك القواعد ما إذا كان المرفق المنشأ سيلحق بشخص إدارى ، أم ستكون لــه شخصية معنوية مستقلة ، وهل سيكون احتكارا للسلطة الإدارية بحيث لا يباح لغيرة مزاولة نشاط من نفس النوع أم سيترك للمشروعات المماثلة حق منافسته .

ومــن المســلم بــه أن وسيلة تنظيم المرافق العامة هى القرارات الإداريـــة فوفقـــا لاحكـــام المادة ١٤٦ من دستور سنة ١٩٧١ يتم تنظيم المـــرافق العامة بقرارات تصدر فى هذا الشأن من رئيس الجمهورية أما بالنسبة للمرافق الإقليمية فيتم تنظيمها بمعرفة الجهة التى أنشأتها .

ويقول الدكتور سليمان الطماوى فى هذا الصدد أنه إذا كانت هناك وجهة نظر فى اشتراط أن يكون إنشاء المرافق العامة بقانون أو بناء على قـــانون لمـــا يســـتتبعة هذا الإنشاء من مساس بحريات الأفراد فى معظم الاحـــوال ، وإنفاق الأموال فى جميع الاحوال ، فإنه من الصالح أن يترك للســـلطة التنفيذية تنظيم المرافق العامة بحسب ما يتوافر لديها من الخبرة وحاجة العمل . كما أنه من الأسلم أن نمكنها من تعديل القواعد التى يسير عليها المرفق بسهولة لتستجيب بسرعة لمقتضيات الظروف [١] .

---

(١) د . سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ٣٥ .

ونحـــن نؤيـــد الدكـــتور سليمان الطماوى فى الرأى ونضيف إلى الحجـــج التى استند اليها حجة أخرى تتمثل فى أن اشتراط صدور قانون لتنظيم المرفق العام سوف يؤدى إلى عدم مواكبة المرافق العامة للتطورات الاقتصادية والاجتماعية المتلاحقة فى المجتمع نظرا لأن صدور أى قانون يســـتغرق فترة طويلة من بدء إعداده إلى إصداره وهذا من شأنه أن يجعل مـــبدأ قابلية المرفق العام للتغير والتبديل مجرد هدف نظرى لا يتم تحقيقة فى الواقع العملى بالسرعة والسهولة المطلوبة لكى تناسب الخدمات التى يؤديها المرفق مع ظروف المجتمع المتطورة بصورة مطردة .

ولقـــد أوضحت محكمة القضاء الإدارى فى حكمها الصادر فى ٣ مـــارس سنة ١٩٥٧ مبررات ترك تنظيم المرافق العامة للسلطة التنفيذية حيـــث قضـــت بأنـــه : " ...... يقتضى أن يترك للسلطة التنفيذية تنظيم المرفق، ووضع القواعد التى يسير عليها بعد إنشائه بحسب ما يتوافر لديها مـــن الخـــبرة الفنـــية وحاجة العمل . فهى التى تقرر ما إذا كانت إدارة المرفق الجديد تتولاها الدولة بنفسها أو بواسطة غيرها من الهيئات العامة أو الخاصـــة ، ومـــا إذا كان أسلوب إدارة هذا المرفق العام هو الاستغلال المباشـــر عن طريق السلطة الإدارية أو أن يعهد به إلى الأفراد يديرونة فـــى شكل التزام أو ما إذا كان هذا المرفق سيكون محتكرا أو تتنافس قية المشـــروعات الخاصـــة ، وتحديـــد الشروط الواجب توافرها لدى الأفراد لامكـــان انـــتفاعهم بهذا المرفق العام . ومن ثم فإنه يجب تمكين السلطة التنفـــيذية مـــن تعديـــل القواعد التى يسير عليها المرفق بسهولة لتستجيب بســـرعة لمقتضيات الظروف ، ولكى تتمكن من وزن مختلف السبل التى يصـــح لهـــا أن تســـلكها لتتخـــير مـــنها أفضلها وأقومها فيما تقرره من اشتراطات"[1] .

---

(١) حكـــم محكمـــة القضـــاء الإدارى الصادر بتاريخ ٣ مارس ١٩٥٧ والمنشور فى مجموعة مجلس الدولة (محكمة اتلقضاء الإدارى) س ١١ ص ٢٣٩ .

المبحث الثاني

أنواع المرافق العامة

يمكـن تقسـيم المرافق العامة أقساما متعددة بحسب الزاوية التى تنظر منها اليها ، فمن حيث طبيعة ما تقدمة المرافق العامة إلى الجمهور بمكن تقسيمها إلى مرافق انتاج ومرافق خدمات ، تقوم الاولى بانتاج بعض المـواد الاسـتهلاكية الضرورية كمياة الشرب ومواد الوقود ، بينما تقدم الاخرى بعض الخدمات كخدمة الصحة أو المواصلات .

وبالـنظر إلـى النطاق الإقليمى الذى يزاول فيه المرفق نشاطه ومـدى هـذا النشاط يمكن أن نفرق بين المرافق العامة القومية والمرافق المحلية .

ومن حيث طرق المساهمة فى تحقيق المنفعة العامة تنقسم المرافق إلـى مرافق يدخل الفرد معها فى علاقة خاصة ليحصل على ما تقدم من خدمـة ويسـمى " منتفع " ، ومن أمثلة ذلك المرافق الصناعية والتجارية وبعـض المـرافق الإدارية كمرفق التعليم . ومرافق تقدم مزايا شخصية ولكـن بطريقة غير مباشرة ودون الدخول فى علاقة مع الفرد الذى يطلق علـية فـى هذه الحالة مستعمل وذلك كما فى حالة مرفق صيانة الطرق والكبارى .ونوع ثالث مخصص للشعب كلة دون أن يحصل منه أحد على منافع بصفة فردية . وذلك كمرفق الدفاع ومرفق البحث العلمى (١) .

وسـوف نكتفى هنا ببيان أهم تقسيمات المرافق العامة وهم ثلاث أنواع من التقسيمات ، التقسيم الاول : تقسيم المرافق العامة حسب طبيعة

---

(١) راجع: جان ريفرو مؤلفة بعنوان القانون الإدارى - الطبعة الثالثة - ص ٦٦٩ .

نشاطها إلى مرافق إدارية ، واقتصادية ونقابية أو مهنية ، والتقسيم الثانى: وه تقسيم المرافق العامة وفقا لمدى نشاطها وأهميتها ، إلى مرافق قومية ومرافق إقليمية .

وسوف نختص لكل تقسيم من تلك التقسيمات مطلب مستقل .

المطلب الأول

المرافق العامة الإدارية والمرافق الاقتصادية (صناعية وتجارية) والمرافق النقابية أو المهنية

أولاً : المرافق الإدارية العامة :

يمكــن تعــريف المرافق الإدارية بأنها تلك التى تتولى نشاطها لا يزاولة الأفراد عادة أما لعجزهم عن ذلك وأما لقلة أو انعدام مصلحتهم فيه ومــثال المرافق الإدارية ، مرافق الدفاع والشرطة ، والقضاء ، والصحة والتعليم .... الخ .

وتســتهدف تلــك المــرافق الدفاع عن سلامة الدولة من الناحية الداخلية ، وتحقيق العدالة بين أفراد شعبها .

ويترتب على اعتبار مرفق عام مرفقا اداريا خضوعة التام للقانون العام ما لم تلجأ الإدارة بإرادتها الحرة - على سبيل الاستثناء - إلى اتباع وسائل القانون الخاص .

ثانياً : المرافق العامة الاقتصادية :

المــرافق الاقتصــادية هــى المرافق التى تتخذ موضعا لها نشاط تجاريا أو صناعيا مماثلا لنشاط الأفراد . ونظرا لطبيعة نشاط هذه المرافق فإنها تخضع لأحكام القانون الخاص فى حدود كبيرة دون أن يمنع ذلك من خضوعها لاحكام القانون العام باعتبارها نوعا من أنواع المرافق العامة

ومــن أمــثلة المــرافق العامة الاقتصادية : مرافق النقل بالسكك الحديدية أو السيارات أو الطائرات والبريد والتلغراف والتليفونات وتوريد المياة والغاز ، والسينمات والمسارح .... الخ .

ونتحدث فيما يلى عن معيار تميز المرافق الاقتصادية عن غيرها مــن المــرافق العامــة الاخرى ، ثم مدى خضوع تلك المرافق لكل من القانونين العام والخاص .

(أ) معيار تميز المرافق الاقتصادية :

ونظرا لأهمية التفرقة بين المرافق العامة الإدارية والمرافق العامة الاقتصــادية فى تحديدالقانون الذى يحكم المرفق ، والمحكمة المختصة ، ولمــا لذة التفرقة من أثر هام فى تحديد أسلوب إدارة المرافق لذلك حاول الفقهاء وضع معيار للتميز بينهما الا أنهم لم يتفقوا فى الأخذ بمعيار معين فكل منهم يخضع معيار التميز الذى يتفق مع الزاوية التى ينظر منها إلى كــل مــن المرفق الإدارى والمرفق الاقتصادى كذلك وضع مجلس الدولة الفرنســى معياراً قضائياً مزدوجاً فى هذا الشأن وسوف نعرض فيما يلى لكل من المعايير التى أتى بها الفقهاء ثم نعرض للمعيار القضائى الذى أخذ به مجلس الدولة الفرنسى ثم ندلى برأينا فى هذا الموضوع .

١- ذهب بعض الفقهاء إلى أنه يمكن التفرقة بين المرافق العامة الإداريــة والمــرافق العامــة الصــناعية والتجارية بالرجوع إلى شكل المشروع أي إلى مظهرة الخارجى فإن كان له شكل ومظهر المشروعات الصناعية والتجارية فهو مرفق تجارى وصناعى والا فهو مرفق إدارى .

٢- ويــرى آخرون الرجوع إلى الطرق والأساليب التى تتبع فى إدارة المــرفق فــإن كانت طرقا أو أساليب صناعية أو تجارية فهو مرفق

صناعى أو تجاري والا فهو مرفق إدارى .

٣- ويـرى فـريق ثالـث الرجوع إلى الغرض الذى يستهدفة المـرفق فـإن كان هذا الغرض هو تحقيق الربح فهو مرفق صناعى أو تجارى والا فهو مرفق إدارى .

٤- ويـرى فريق رابع الرجوع فى تحديد طبيعة المرافق العامة الصـناعية والتجارية إلى موضوع نشاط المرفق . فلا يعتبر المرفق فى نظر هذا الفريق من الفقهاء مرفقا صناعيا أو تجاريا إلا إذا كان الموضوع نشـاطة القـيام بأعمال تجارية طبقا للتعريف المنصوص علية فى قانون التجارية بهذا النوع من الأعمال . وعلى هذا الأساس يعرف هؤلاء الفقهاء المـرافق الصناعية والتجارية بأنها المرافق التى يكون موضوع نشاطها الرئـيس القيام بعمليات تجارية أو صناعية كالشراء بقصد البيع أو شراء المحصولات والمواد الاولية بقصد تصنيعها وتحويلها وبيعها بعد ذلك فى صورتها الجديدة [١] . ويعد المعيار الاخير أكثر المعايير الفقهية شيوعا.

٥- المعـيار القضائى : يتضح من أحكام القضاء الفرنسى سواء الصـادرة من مجلس الدولة الفرنسى أو من محكمة التنازع الفرنسية ، أن القضـاء الإدارى فـى فرنسـا يسـتهدى فى تحديد المرافق الاقتصادية والتجارية بمعيار يتكون من عنصرين :

أ - **عنصـر موضـوعى** : ويتعلق بطبيعة النشاط الذى تزاولة الإدارة، إذ يتعيـن أن يكون هذا النشاط صناعيا أو تجاريا بطبيعتة ، الا أنـة ليس من الضرورى التزام معيارالقانون التجارى فى هذا الخصوص بل يكفى أن يدخل نشاط المرفق فى باب الإنتاج أو التوزيع ، فيدخل فى

---

(١) راجع : لوبادير - المرجع السابق - ص ٥٧٧ .

مجال هذا المدلول النشاط الزراعى والصناعات الاستخراجية .

ب- **عنصر شخصى** : ويضع فى الاعتبار رغبة الادرة فى تنظيم وادراة المرفق الذى يزاول النشاط السابق ، بمعنى أنه لا يكفى أن يتحقق فى المرفق محل البحث العنصر الاول ، وإنما يجب أن تكشف الإدارة عن نيتها فى أخضاعة للنظام القانونى المقرر للمرافق التجارية والصناعية بأن تتولى الإدارة تسيرة فى ظروف مماثلة للمشروعات الخاصة .

ويقول الفقيه الفرنسى لوبادير فى شرح هذا العنصر الأخير أن المرفق الذى يكون موضوعة القيام بنشاط صناعى أو تجارى من نفس نوع النشاط الذى يقوم به الأفراد لا يعتبر مع ذلك مرفقا صناعيا أو تجاريا إذا ظهرت نية السلطة العامة فى أخضاعة لنظام القانون العام أى بشروط وفى ظروف تخالف الشروط والظروف المتبعة فى تنظيم وإدارة المشروعات الخاصة [١] .

ونحن نرى أن المعيار القضائى الذى يعتمد علية مجلس الدولة الفرنسى لتمييز المرافق الصناعية والتجارية عن غيرها من المرافق العامة الاخرى هو أفضل المعايير جميعا .

(ب) مدى خضوع المرافق الصناعية والتجارية للقانون الخاص:

إذا كانت المرافق العامة الإدارية تخضع كأصل لقواعد القانون العام واستثناءً لقواعد القانون الخاص فى الحالات التى يرى فيها القائمين على المرفق الالتجاء إلى قواعد القانون الخاص ، فإن المرافق الصناعية والتجارية على العكس من ذلك إذا انها تخضع بحسب الأصل لقواعد القانون الخاص واستثناء لقواعد القانون العام . ويرجع ذلك إلى طبيعة

---

(١) راجع : مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا ص ٣ ص ١١٠٣.

نشاط المرافق الصناعية والتجارية .

والمتتبع لقضاء مجلس الدولة الفرنسى يجد أن المجلس يزيد بالتدريج من نطاق نشاط هذه المرافق الذى يحكمه القانون الخاص وبالتالى يكون الاختصاص للقضاء العادى . ولما كانت المرافق الاقتصادية مرافق عامة لذلك فإنها تستفيد من وسائل القانون العام كلما كانت هذه الوسائل لازمة أو مفيدة لها فى أدائها لوظائفها .. ومثال ذلك نزع الملكية والاستيلاء المؤقت والاشغال العامة والقرارات الإدارية ، أما فيما عدا ذلك يكون الاختصاص للمحاكم القضائية والقانون الواجب التطبيق هو القانون الخاص .

وإذا كان من العسير وضع معيار قاطع لتحديد المجالات التى يخضع فيها المرفق الاقتصادى أو التجارى لاختصاص المحاكم القضائية والقانون الخاص وتلك التى يخضع فيها لاختصاص المحاكم الإدارية والقانون العام ، فإن مجلس الدولة الفرنسى يخضع الأمور التالية للقانون الخاص :

أ- عمال المرافق الاقتصادية والتجارية : يقسمهم مجلس الدولة الفرنسى قسمين : العمال الذين يشغلون وظائف الرياسة والتوجية وهم المديرون والمحاسبون ويعتبروهم موظفي عموميين يخضعون للقانون العام . أما غيرهم فيعتبرهم إجراء يخضعون للقانون الخاص .

ب- النظام المالى لهذه المرافق يخضع بقدر المستطاع للطرق المتبعة فى المشروعات الخاصة كقاعدة عامة ، مع وجود تحفظات ترجع إلى الطبيعة العامة لهذه المرافق . كما أنها تشبة المشروعات الخاصة إلى حد كبير فيما يتعلق بخضوعها للضرائب .

جـ- جميع دعاوى المسئولية الناجمة عن نشاط هذه المرافق

يحكمها القانون الخاص ، والاختصاص بها للمحاكم القضائية ، سواء وقع الضرر على الغير أو على عميل المرفق .

د - الأصـل فى عقود هذه المرافق أنها عقود خاصة ، ولكنها مـع ذلـك تستطيع أن تبرم عقودا عامة إذا ما ضمنت عقودها شروطا لا يقرها القانون الخاص .

هـ - علاقة المرفق بعملائة يخضعها القضاء للقانون الخاص بصـفة أساسـية ، فالمنتفع من خدمات المرفق التجارى يتواجد فى مركز قانونى خاص ، ومن يتعاقد فى ظل القانون الخاص .

ثالثا : المرافق النقابية أو المهنية :

المـرافق النقابـية أو المهنية ، هى المرافق التى تتخصص فى الإشـراف علـى نشاط مهنية معينة ويتولاها أبناء المهنة أنفسهم ، ولقد ظهـر هذا النوع من المرافق العامة وانتشر عقب الحرب العالمية الثانية . ومـن أمثلة تلك المرافق فى مصر نقابة المحامين ونقابة الاطباء ، ونقابة المهندسـين ، ونقابة الزراعيين ، وغيرها من النقابات الاخرى ، وكذلك الغـرف المهنـية مثل الغرفة التجارية وغرفة الصناعات الحرفية وغرفة السينما وغيرها من الغرف المهنية .

وتقـوم المـرافق المهنية على أساس أن يعهد بتنظيم مهنة معينة والإشـرف عليها أعضاء منتخبين من أبناء نفس المهنة ويخولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة لكى يتمكنوا من إدارة المرفق المهنى واهم تلك الامتيازات سلطة البت والتقرير من جانب واحد .

وتـتولى الـنقابة تمثيل المهنة أمام الغير وكذا أمام الدولة وتقوم بالإشـراف علـى التنظـيم الداخلى للمهنة ، واصدار اللوائح والقرارات الإدارية اللازمة لذلك ، وتراقب وتنظيم القيد فى جدولها بالنسبة للأعضاء

الجـــدد ، وللنقابة أيضا حق اصدار القرارات التأديبية ضد الأعضاء الذين يرتكبون جرائم تأديبية ، وتخضع هذه السلطة الاخيرة للقواعد التى تحكم الإجراءات التأديبية ضد الموظفين العموميين .

والقـــرارات التى تصدرها النقابات المهنية تخضع لرقابة القضاء الإدارى علـــى اعتبار أن سلطة البت والتقرير التى تمارسها تلك النقابات والمتمثلة فى حقها فى أصدار قرارات ملزمة لاعضائها تعد احدى وسائل القانون العام ومن ثم تخضع لرقابة القضاء الإدارى .

ولقـــد أصدر مجلس الدولة المصرى فى هذا الصدد احكاما تؤكد حـــق النقابات المهنية فى القيام بالأعمال السالفة الذكر ، ومن أقدم أحكامة وأوضـــحها فى هذا الشأن حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٢ أبريل ســـنة ١٩٥٨ حيـــث قضـــت بأن " تنظيم المهن الحرة كالطلب والهندسة والمحامـــاة ، وهى مرافق عامة ، مما يدخل فى صميم اختصاص الدولة بوصفها قوامة على المصالح والمرافق العامة . فإذا رأت الدولة أن تتخلى عن هذا الأمر لأعضاء المهن أنفسهم لأنهم أقدر عليه ، مع تخويلهم نصيبا من السلطة العامة يستعينون به على تأدية رسالتهم مع الاحتفاظ بحقها فى الإشـــراف والـــرقابة تحقـــيقا للصالح العام ، فإن ذلك لا يغير من التكيف القانونى لهذه المهن بوصفها مرافق عامة " [١] .

والمرافق النقابية مثلها مثل المرافق الاقتصادية اذ أنها تخضع لكل من القانونين العام والخاص معا ،ويمكننا أن نضع معيارا للمسائل المتعلقة بالـــنقابات المهنـــية والتى تخضع للقانون العام وتلك التى تخضع للقانون الخاص فالمسائل المتصلة بتنظيم المهنة تخضع لأحكام القانون العام مثال

---

(١) راجع : مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا ص ٣ ص ١١٠٣ .

ذلــك شــروط القيد فى النقابة ، ولوائح الجزاءات الخاصة بها والقرارات التأديبية التى يصدرها مجلس النقابة فى شأن أعضائها المخلفين للوائحها . كــل تلك المسائل تخضع للقانون العام ومن ثم ينعقد الاختصاص بنظرها للقضـــاء الإدارى ، أمـــا مـــا عـــدا ذلك من أعمال النقابة كتلك المتصلة بالعامليـــن فـــيها ومعاشات أعضائها وأموالها الخاصة وعقودها فتحكمها قواعـــد القـــانون الخـــاص ويكـــون القضـــاء العادى هو المختص بنظر المنازعات المتعلقة بها .

وإذا كـــان كل مرفق من المرافق المهنية والمرافق الاقتصادية – كمـــا ســـبق القـــول – يخضع لكل من القانونين العام والخاص ، إلا أنهم يخـــتلفو فى نوعية ما يخضع لكل منها من شئون ، بينما تخضع المرافق المهنـــية من حيث بنيانها للقانون الخاص ونشاطها للقانون العام ، تخضع المـــرافق الاقتصـــادية مـــن حيـــث بنيانها للقانون العام ونشاطها للقانون الخاص[١] .

المطلب الثانى

المرافق العامة القومية والمرافق الإقليمية

تنقسم المرافق العامة وفقا لمدى نشاطها وأهميتها إلى مرافق عامة قومية ومرافق عامة إقليمية .

فالمـــرافق العامة القومية هى التى يمتد نشاطها ليشمل إقليم الدولة كلـــة ويستفيد منها أكبر عدد من المقيمين على ذلك الإقليم غالبا ما تكون تلـــك المـــرافعة ذات أهمـــية كبرى ، ولهذا تحرص الدولة على أن يكون الإشـــراف عليها منوطا بها حتى تؤدى تلك المرافق خدماتها على الوجة

---

(١) راجع : دى لوبادير – المرجع السابق – ص ٦٣٧ .

الأكمـــل . ومـــن أمـــثلة المرافق القومية مرفق الدفاع (القوات المسلحة) والشرطة والبريد والسكك الحديدة والتليفونات والمتاحف العامة .

أما المرافق الإقليمية فهى التى يقتصر نشاطها على جزء محدد من إقلـــيم الدولـــة كمحافظـــة أو مدينة أو قرية ، ومن ثم فإن هذا النوع من المـــرافق يكون أقل من المرافق العامة من حيث المدى الإقليمى الذى يمتد إلـــيه نشـــاطها ، وأيضا أقل من المرافق العامة أهمية نظرا لأن المرافق الإقليمـــية لا تـــؤدى خدمـــات الا لسكان الإقليم الموجود فية . ومن أمثلة المـــرافق الإقليمـــية النقل داخل إقليم معين بالسيارات ، ومثل توريد المياة داخل مدينة أو إقليم معين .

ويـــرى الـــبعض أن أساس التفرقة بين المرافق القومية والمرافق الإقليمـــية يكـــون بالـــنظر إلـــى الجهة التى أنشأت المرفق ، فإن كانت السـلطات المركزية هى التى أنشأته وتحملت نفقاته كان مرفقا قوميا واذا كان المرفق أنشئ بمعرفة السلطات المحلية كان مرفقا إقليميا وهذة التفرقة فى نظرنا تعد تفرقة مقبولة منطقيا .

والتفرقة بين المرافق القومية والمرافق المحلية ليس المقصود منها مجرد بيان نوع من أنواع تقسيمات المرافق العامة ، بل أن معرفتها تؤدى إلـــى نتيجة عملية غاية فى الأهمية ، التفرقة بين المرافق العامة القومية والمـــرافق العامـــة الإقليمية تؤدى إلى تحديد الجهة المسئولة عن الأفعال الضـــارة التى تقع من المرفق العام والعاملين فيه ، فإذا كان المتسبب فى المسئولية مرفقا عاما قوميا كمرفق الدفاع أو الشرطة مثلا ، فإن المسئولية تقـــع على عاتق السلطات المركزية أى الدولة ، أما إذا كان المرفق إقليميا فإن المسئولية تتحملها الوحدة المحلية التى يتبعها المرفق سواء كانت تلك الوحدة المحلية هى المحافظة أو المركز أو المدنية أو القرية .

المبحث الثالث

طرق إدارة المرافق العامة

تتنوع طرق إدارة المرافق العامة حسب طبيعة المرفق وظروفة ، فالإدارة حين اختارها طريقة إدارة مرفق من المرافق تضع نصب عينيها اعتبارات متعددة سياسية واجتماعية واقتصادية فالمرافق التى تمس الدولة فى كيانها كمرفق الدفاع والبوليس. ليست كغيرها من المرافق الاقل أهمية، كما أن المرافق ذات الصيغة الصناعية والتجارية تحتاج بطبيعتها إلى وسائل تختلف عن الطرق المتبعة فى إدارة المرافق الإدارية البحتة .

ولهذه الاعتبارات وغيرها تعددت طرق إدارة المرافق العامة لا سيما من حيث درجة تدخل الدولة ، واذا كان للحكومة فى نهاية الامر الكلمة العليا فى إدارة أى مرفق عام فإن مدى تدخلها فى شئونه يختلف باختلاف طريقة إدارته .

فمن الطرق ما تنطوى على هيمنة الدولة على المرفق العام هيمنة تامة من جميع النواحى ، كما هو الحال فى طريقة الاستقلال المباشر ، ومنها ما تقل فيه درجة رقابة الدولة ، بحيث يكون للأفراد – بصفتهم أفرادا – مجال كبير فى تمويل المرفق العام وإدارته ، كما هو الحال فى أسلوب الامتياز . وبين هاتين الطريقتين طرق أخرى مشتقة منها تتفاوت فيها مدى رقابة الدولة .

وأهم طرق إدارة المرافق العامة هى :

١ ــ الاستغلال المباشر .

٢ ــ الهيئات العامة .

٣ ــ عقد الامتياز (الالتزام) .

٤ـ الاستغلال غير المباشر (أو مشاطرة الاستغلال) .

٥ـ الاستغلال المختلط .

وسوف نعرض فيما يلى لكل طريقة من الطرق السالفة الذكر بالتفصيل المناسب .

المطلب الأول

الاستغلال المباشر

الاستغلال المباشر هو أن تقوم الإدارة بنفسها بتشغيل المرفق بأساليب القانون العام مستخدمة فى ذلك عمالها وأموالها سواء أكانت الإدارة مركزية أم محلية . ولا يستمتع المرفق فى هذه الحالة شخصية معنوية مستقلة .

وتتبع طريقة الاستغلال المباشر عادة فى إدارة المرافق العامة الإدرية نظرا لخطورتها ولاحجام الأفراد عن القيام بها لقلة أو انعدام أرباحها . غير أن الحكومات تلجأ إلى هذه الطريقة أحيانا لإدارة بعض المرافق الصناعية أو التجارية كمرفق السكك الحديدية أو الاتصالات السلكية واللاسلكية . وأيا كان السبب فى ذلك فإن اتباع هذه الطريقة بالنسبة للمرافق الاقتصادية لا يساعد على رفع كفاءتها الانتاجية نظرا لما تنطوى علية من روتين وتعقيدات لا تتفق وطبيعة هذه المرافق وظروف تشغيلها . ويترتب على اتباع أسلوب الاستغلال المباشر فى إدارة المرفق العام سواء كان اداريا أو اقتصاديا خضوعة لاحكام القانون العام سواء من ناحية إدارته وكيفية سير العمل به أو من ناحية القواعد المالية التى تسرى علية ونظام خدمة العاملين فيه .

المطلب الثانى

الهيئة العامة

الهيـئة العامة عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ويسـتمتع بالشخصية المعنوية ، ولقد اتجهت معظم الدول حديثا إلى اتباع أسـلوب الهيئة العامة فى إدارة مرافقها العامة خاصة بعد الانتقادات التى وجهت إلى أسلوب الاستغلال المباشر .

وتعتـبر طـريقة الإدارة بأسلوب الهيئة العامة من طرق الإدارة المباشـرة للمـرفق العـام ، فهى طريقة لا تختلف عن طريقة الاستغلال المباشـر إلا فـى تمتع المرفق بالشخصية المعنوية ، ومن أجل ذلك فإن عمال الهيئة العامة يعدون موظفون عموميون كما أن أموالها أموال عامة وقراراتها قرارات ادرية ويحكمها القانون الإدارى .

فالمـرفق الـذى يـدار عن طريق الهيئة العامة يمنح الشخصية المعـنوية ليتحقق له قدر كبير من الاستغلال يساعدة على تحقيق أهدافة . ولهذا تعتبر الإدارة عن طريق الهيئة العامة من اللامركزية ، يطلق عليها الفقهاء اصطلاح " اللامركزية المرفقية " .

ويترتـب علـى تمتع المرفق العام - الذى يدار بأسلوب الهيئة العامـة - بالشخصية المعنوية أن ينال استقلال كبيرا فى مباشرة شئونة وتتضح مظاهر ذلك الاستقلال فيما يلى :

١- تكـون لـه ذمـة مسـتقلة عـن مالية الدولة بحيث يستقل بإيرادته ومصروفات ، فيكون له الفائض وعلية الديون .
٢- يكون له الحق فى قبول الهبات والوصايا .
٣- ترفع عليه الدعاوى ويكون له حق التقاضى .

٤- يتحمل وحده المسئولية عن أفعاله الضارة .

٥- حـرية الـتعاقد وإجـراء جميع التصرفات والأعمال التى من شأنها تحقيق الهدف الذى أنشئت من أجلة .

٦- وضـع اللوائح الداخلية لتنظيم أعمالها متضمنة القواعد التى تتبع فى أدارتها والتى يجرى عليها العمل فى حساباتها وإدارة أموالها .

إلا أن هـذا الاستقلال الذى تتمتع به الهيئات العامة مقيد بقيدين هما:

(أ) قـيد التخصـيص : فالهيـئات العامة تنشأ لتحقيق أغراض محـددة لـيس لها أن تخرج عليها . ولهذا فإن القرار الجمهورى الصادر بإنشـاء الهيـئة العامـة يـنص عادة على الاغراض التى يكون للهيئات مباشـرتها دون غـيرها . ويترتـب على هذه القاعدة نتيجة رئيسية من مقتضاها الا تستطيع الهيئة العامة قبول هدية أو وصية مخصصة لتحقيق غايات ليس منوطا بالهيئة تحقيقها .

(ب) خضـوع الهيئات العامة للواصاية الادرية : فاستقلال الهيئة العامة ليس مطلقا ولكن تمارس الإدارة العامة عليها رقابة من نوع رقبتها على الهيئات المحلية لكى تتأكد من عدم خروج الهيئة على قرار انشائها.

وسوف نتناول فيما يلى النظام القانونى للهيئات العامة .

النظام القانونى للهيئات العامة :

كان أول قانون يتحدث عن المرافق العامة ذات الشخصية المعنوية فى مصر هو قانون المؤسسات العامة رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ ، الذى قنن ما اسـتقر علية الفقه والقضاء من أحكام عامة تخضع لها المؤسسات العامة بكافة أنوعها . ثم أصدار المشرع القانون رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٦٠ والقانون رقـم ٢٦٧ لسنة ١٩٦٠ أيضا ليحكمها نوعين من المؤسسات العامة هما

المؤسسات العامة الاقتصادية والمؤسسات العامة التعاونية ، مع الرجوع بشأنها فيما لم يرد فيه نص للاحكام العامة الواردة فى القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ ولقد كان اصطلاح مؤسسة عامة واصطلاح هيئة عامة فى ذلك الوقت يستعملان كمترادفين [١] إلى أن تدخل المشرع ليفرق فى أطار الأشخاص المرفقية أو المصلحية بين المؤسسات العامة والهيئات العامة فأصدر قانون المؤسسات العامة رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ وقانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ الذى لا يزال مطبقا حتى الان . ثم ألغى القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ ليحل محلة قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ ثم قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ الذى لم يزل سارى المفعول حتى الان رغم إلغاء المؤسسات العامة بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ [٢] .

---

(١) لقد استخدمت بعض القوانين الاصطلاحية معا للتعبير عن نفس الشخص المعنوى. فالمادة الاولى من القانون رقم ١٦٧ لسنة ١٩٥٨ مثلا تنص أن " تنشأ هيئة بأسم الهيئة العامة لشئون البترول وتعتبر من المؤسسات العامة " والمادة الاولى من القانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٥٨ تقضى بأن " تنشأ مؤسسة عامة تلحق بوزارة المواصلات وتسمى الهيئة العامة لشئون النقل المائى " .

(٢) لا يزال اصطلاح المؤسسات يستخدم فى مصر بمعان متعددة. فالمادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ تتحدث عن الخطر الذى " يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى " ويقصد بالمؤسسات هنا سلطات الدولة الثلاث بل وأى جهة إدارية فى الدولة والمادة السادسة من القانون الاستيفائى رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ . تعاقب من يعمل على " منع مؤسسات القطاع العام أو الخاص أو معاهد العلم من ممارسة عملها " ويقصد بمؤسسات القطاع العام بعد إلغاء المؤسسات العامة بالقانون ١١١ لسنة ١٩٧٥ كافة شركاته ووحداته الاقتصادية . أما مؤسسات القطاع الخاص فتعنى المشروعات الخاصة .

ويستفاد من المذكرة الإيضاحية لقانون المؤسسات العامة السابق رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ أن معيار التفرقة بين المؤسسة العامة والهيئة العامة كان يقوم أساسا على طبيعة النشاط الذى يتولاه الشخص الموفق . فالمؤسسة العامة تمارس نشاطها تجاريا أو صناعيا أو زراعيا أو ماليا ، أما الهيئة العامة فتقوم بخدمة عامة من الخدمات التى كانت تقوم بها الدولة ورؤى أن يعهد بها إلى هيئة مستقلة تحقيقا للمرونة فى الإدارة .

والهيئة العامة بهذا المعنى هى فى الحقيقة مؤسسة عامة ادرية بالمقارنة بالمؤسسات العامة الاقتصادية التى احتفظ بها المشرع قبل الغائها بتسمية المؤسسة العامة .

ومن أمثلة الهيئات العامة فى مصر هيئة السينما والمسرح والموسيقى، وهيئة السلع التموينية ، وهيئة المواصلات السلكية واللاسلكية، هيئة البترول وغيرها .

وسوف نتناول فى مجال النظام القانونى للهيئات العامة إنشاء وإلغاء الهيئات العامة ، وإدارة الهيئات العامة ، الأحكام المترتبة على اعتبار الهيئة العامة مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة . وأخيرا مدى الرقابة على الهيئات العامة .

أولاً : إنشاء وإلغاء الهيئات العامة :

تنشأ الهيئات العامة وتلغى أو تدمج فى غيرها بقرار من رئيس الجمهورية فتنص المادة الأولى من فقانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ على أنة " يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء هيئة عامة لإدارة مرفق ما يقوم على مصلحة أو خدمة عامة ، وتكون لها الشخصية الاعتبارية " . ويتضمن القرار الصادر بإنشاء الهيئة العامة طبقا لنص المادة الثانية – بيان أسمها ومركزها والغرض من إنشائها وأموالها وما

تتمـــتع به من اختصاصات السلطة العامة لتحقيق الغرض الذى أنشئت من أجلـــة . وتطبـــيقا للقاعدة العامة التى تقضى بأن يكون الإلغاء بنفس أداة الإنشـــاء ، قضـــت المادة ١٧ من قانون الهيئات العامة بأن " يكون ادماج الهيئات والغاؤها بقرار من رئيس الجمهورية .

غـــير أنـــه إذا كان إنشاء الهيئة العامة أو الغاؤها يمس أوضاعا قانونـــية لا يجـــوز المســـاس بها إلا بقانون ، ففى هذه الحالة تكون أداة الإنشـــاء والإلغاء هى القانون وليس القرار الجمهورى . وذلك لأن القرار مهما علا مصدرة أقل درجة من القانون .

وبصـــفة عامـــة فـــإن الهيئة العامة تنقضى أما بسحب الشخصية المعـــنوية مـــنها وفى هذه الحالة يبقى المرفق العام ولكنة يدار بأسلوب الاســـتغلال المباشـــر ، أو بإلغـــاء المرفق العام نفسة للاستغناء عنة ، أو بإدماج الهيئة فى هيئة عامة أخرى .

ثانيا : إدارة الهيئات العامة :

يـــتولى إدارة الهيـــئة العامـــة كل من مجلس إدارة الهيئة ورئيس مجلس الإدارة . **ونوجز فيما يلى عنهما :**

١- مجلس إدارة الهيئة :

يعتبر مجلس إدارة الهيئة - طبقا لنص المادة السابعة من القانون - هـــو " الســـلطة العلـــيا المهيمـــنة على شئونها ، وتصريف أمورها ، وأقـــتراح السياســـة الـــتى تســـير عليها ، وله أن يتخذ ما يراه لازما من القـــرارات لتحقيق الغرض الذى قامت من أجله وفقا لاحكام هذا القانون ، وفـــى الحدود التى بينها قرار رئيس الجمهورية الصادر بإنشاء الهيئة " .

وفـــى الحـــدود بينما قراررئيس الجمهورية الصادر بإنشاء الهيئة " . وله

أصـــدار القـــرارات واللوائح المتصلة بشئون الهيئة من النواحى الإدارية والمالية والفنية والعمالية وكذلك الموافقة على مشروع الميزانية أو موازنة الهيـــئة . ولـــة تفويض بعض اختصاصاتة إلى رئيس المجلس أو بعض أعضائه أو لجنة مشكلة منه .

ويبيـــن تشكيل المجلس وطريقة ختيار أعضائه والأحكام الخاصة بمرتباتهم أو مكافآتهم فى القرار الجمهورى الصادر بإنشاء الهيئة ، "المادة السادسة من القانون " .

٢- رئيس مجلس الإدارة :

يقـــوم رئـــيس مجلس الإدارة بتنفيذ قرارات المجلس ، وتصؤيف شـــئون الهيئة ، وأعداد مشروع ميزانيتها ، وتمثيلها فى مواجهة أصحاب الشأن . وله أن يفوض بعض المديرين فى جانب من اختصاصاته ، وذلك طبقا لنص المادة التاسعة من القانون .

ثالثا : الاحكام المترتبة على اعتبار الهيئة العامة مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة :

تعتـــبر الهيـــئة العامة طبقا للقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ شخصا معنويا عاما أو شخصا أداريا يتمتع بالشخصية المعنوية ويترتب على ذلك عدة أحكام هى :

١- فللهيـــئة ميزانـــية خاصة ، وأن كانت ملحقة بميزانية الدولة وتجرى عليها احكامها . وتتحمل الدولة عجزها كما يؤول لميزانية الدولة مـــا قد تحققة من أرباح (المادة ١٥) . وتعتبر أموال الهيئة العامة أموالا عامـــة ، مـــا لـــم ينص على خلاف ذلك فى القرار الصادر بإنشاء الهيئة (المادة ١٤) .

٢- للهيئة أصدار القرارات الإدارية لتحقيق الغرض الذى أنشئت مـــن أجلـــة فى حدود أحكام القانون والقرار الجمهورى الصادر بإنشائها (المادة ٤) .

٣- يعتبر موظفو الهيئات العامة من الموظفين العموميين وتسرى علـــيهم أحكـــام القوانين المتعلقة بالوظائف العامة فيما لم يرد بشأنه نص خاص (المادة ١٣) .

٤- للهيـــئة العامة أن تتعاقد وتجرى جميع التصرفات والأعمال التى من شأنها تحقيق الغرض الذى أنشئت من أجله (المادة الثالثة) .

رابعا : الرقابة على الهيئات العامة :

نصـــت المادة الخامسة من القانون سالف الذكر على أنة " الوزير المختص سلطة التوجية والإشراف والرقابة على الهيئات العامة التابعة له، وقضت المادة ١١ منه بانة " تبلغ قرارات مجلس إدارة الهيئة إلى الوزير المختص لاعادتها . وعلى الوزير أن يقدم إلى رئيس الجمهورية المسائل التى تلزم صدور قرار فيها " . ونرى ن المشرع قد خانة التوفيق وخالف أحكـــام اللامركزية الإدارية التى لا تسمح للسلطة المركزية على السلطة اللامركـــزية الا بـــنوع مـــن الـــرقابة يتمثل فى الوصايا الإدارية . وهذة الوصـــاية إذا كانـــت تشـــمل سلطة الإلغاء فأنها لا تتضمن سلطة تعديل القرارات . وتقل فى مداها كثير عن السلطة الرئاسية . وأستخدام المشرع لكلمـــات " التوجـــية والإشراف والرقابة " يخالف فكرة الوصاية الإدارية ويقـــترب من فكرة السلطة الرئاسية [1] . ولعل المشرع كان اكثر صراحة

---

(١) يـــرى بعض الفقهاء تفسير هذا النص على أن المقصود منه هو الوصاية الإدارية فحسب ، وذلك مع الاقرار بأن صياغتة غير موفقة ويمكن أن يفسر تفسيرا ==

فـــى أظهـــار رغبتة فى هذا الشأن حين نص فى المادة الثامنة عشرة من قانون المؤسسات العامة رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ على حق الوزير فى تعديل قرارات المؤسسات العامة التى ألغيت فيما بعد بالقانون ١١١ لسنة ١٩٧٥. ونرى أن هذا المسلك غير سليم يخالف أحكام اللامركزية الإدارية ويفقدها الحكمـــة من وجودها ، ونعتقد أن الصالح العام لهذه المرافق يقضى تعديل نصـــوص القـــانون بما يتفق وهذة الاحكام ويحقق لها القدر المناسب من الاستقلال .

المطلب الثالث

التزام (امتياز) المرافق العامة

تعريف :

يقصد بالتزام (أو امتياز) المرافق العامة أن تعهد الإدارة والدولة أو المحافظـــة أو المركز أو المدينة أو الحى أو القرية إلى أحد الأفراد أو الشركات بإدارة مرفق عام أقتصادى أو أستغلالة لمدة محدودة ، وذلك عن طـــريق عمال وأموال يقدمها الملتزم وعلى مسئوليتة ، فى مقابل تقاضى رسوم من المنتفعين بهذا المرفق العام [1] .

== واســـعا يجعـــل للوزير سلطة تقترب من السلطة الرئاسية . (راجع : د . سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ٣٥٧) .

(١) راجع : د . سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ٩٠ .

- يعـــرف الدكتور راغب ماجد الحلو الامتياز أو الالتزام بأنه عقد إدارى يتولى بمقتضاة أحد أشخاص القانون الخاص عادة " فرد أو شركة " تشغيل احد المرافق العامـــة الاقتصـــادية لمـــدة محدودة على مسئوليتة وبواسطة عمالة وأموالة مقابل رســـوم يدفعهـــا المنتفعون بالمرفق . (راجع : مؤلف الدكتور ماجد راغب الحلو بعنوان (القانون الإدارى) ، طبعة ١٩٨٢ ص ٤٢٣).

وتختلف هذه الطريقة فى إدارة المرافق العامة بل تتخلى عن هذه الإدارة إلى فرد أو شركة . كما أن الإدارة لا تقدم الأموال اللازمة للمشروع بل يقدمها الملتزم . ومن ناحية أخرى فإن المشرفين على إدارة المشروع ليسوا موظفين عموميين بل عمال وأجراء ، يخضعون فى علاقاتهم مع الملتزم لقواعد القانون المدنى . وأخيرا فإن المرافق فى هذه الحالة لا تؤدى خدمات بالمجان – كما هو الشأن فى معظم المرافق الإدارية – بل لابد أن يؤدى المنتفعون عوضا يقابل ما يتحملة الملتزم من نفقات فى الإنشاء والإدارة . ولذا فإن هذه الطريقة مقصورة على إدارة المرافق ذات الطابع الاقتصادى . التى يدفع المنتفع بها مقابلا لانتفاعه . فهى لا تتلائم مع المرافق الإدارية أو المرافق المجانية التى تقدم خدماتها للجمهور دون مقابل .

فنظام الامتياز يحاول التوفيق بين اعتبارين : أوليهما يتعلق بالمصلحة العامة المتمثلة فى ضمان إدارة المرفق العام ، وثانيهما تتصل بالمصلحة الخاصة للملتزم الذى لا يقبل إدارة المرفق وتحمل أعبائة الا لتحقيق الربح .

تقسيم :

سوف تقسم دراستنا لالتزام المرافق العامة إلى ثلاثة فروع :

الفرع الأول : ندرس فيه الطبيعة القانونية لالتزام المرافق العامة .

الفرع الثانى : تدرس فيه قواعد منح التزام المرافق العامة فى مصر .

الفرع الثالث : تدرس فيه آثار عقد الالتزام .

الفرع الأول

الطبيعة القانونية لالتزام المرافق العامة

بعـد الـتزام المـرافق العامة عقد وأن كان قد اختلف الفقهاء فى تحديـد طبـيعة هذا العقد وهل هو عقد مدنى أو عقد إدارى أم من طبيعة خاصة . وفى بادئ الامر أتجة بعض الفقهاء إلى اعتباره وليد قرار إدارى فـردى يصدر من جانب الإدارة ونوضح فيما يلى ما قيل فى شأن التكيف القانونى لالتزام المرافق العامة من آراء فقهية .

(أ) الالتزام وليد أمر انفرادى :

ســاد فى أواخر القرن الماضى فى الفقة الألمانى وإلى حد ما فى الفقــة الايطــإلى الــرأى بأن الالتزام وليد أمر انفرادى يصدر عن الجهة الإدارية المختصة بمنع الالتزام بما لها من سلطة آمرة ويرضخ له الملتزم اختيار لقبولة شروط الالتزام .

تقدير هذا الرأى :

يترتــب علــى الاخذ بهذا الرأى أن يكون للسلطة مانحة الامتياز الحق فى أن تقوم بــإرادتها المنفردة بتعديل شروط الالتزام أو حتى الغائة دون توقــف على موافقة أو أرضاء الملتزم . إلا أن هذا الرأى من منتقد حيــث أنه يؤدى إلى إنكار الجانب التعاقدى فى الالتزام ودور الملتزم فى هــذا المجال الأمر الذى قد يؤدى إلى زعزة مركز الملتزم ووجود احتمال كبير للإضرار بمصالحة .

(ب) الالتزام عقد مدنى :

ذهب بعض الفقهاء فى بداية الامر فى فرنسا وفى مصر إلى القول

بـــأن عقد الالتزام لا يعدو أن يكون عقدا مدنيا ومن ثم فهو يخضع لاحكام القانون المدنى .

تقدير هذ الرأى :

لقــد انتقد الفقهاء هذا الرأى نظرا لأن طبيعة عقد الالتزام تختلف عن طبيعة العقود المدنية . ذلك لأن الملتزم فى عقد الالتزام يتمتع ببعض امتــيازات الســلطة العامـــة مثل شغل الدومين العام واقتضاء رسوم من المنتفعين بالخدمة ... الخ . وهذه الامتيازات لا يتمتع بها المتعاقد فى ظل أحكام القانون المدنى . كما أن هذا الرأى يؤدى إلى حرمان جهة الإدارة مـــن حـــق تعديل الالتزام وفى هذا تعطيل للقواعد التى تحكم سير جميع المرافق العامة ومنها قابلية المرفق العامة للتغيير والتبديل .

(جـــ) الالتزام عمل قانونى مركب :

قال بهذ الرأى العميد درجى فى نظرية جديدة مقتضاها أن الالتزام هو عمل قانونى مركب يحتوى على نوعين من النصوص :

١- نصوص تعاقدية :

وهى التى تطبق على علاقة الملتزم بالسلطة مانحة الالتزم ولا تهم المنتفعين بشكل مباشر .

وهـــذه النصوص تتعلق بصفة عامة بالاعباء المالية المتبادلة بين الســـلطة مانحــــة الالتزام والملتزم ، وذلك مثل النصوص الخاصة بتنفيذ الاشغال العامة التى يقضيه الالتزام ومدة الالتزام وكيفية استردادة .

٢- نصوص تنظيمية (لائحية) :

وهذه النصوص لا يقتصر أثره على كل من السلطة مانحة الالتزام والملتزم ونما يمتد أثرها إلى المنتفعين بخدمات المرفق .

وهــذه النصـــوص تتعلق بصفة عامة بتنظيم المرفق العام وسيرة وذلــك مــثل شروط الانتفاع بالخدمة التى يقدمها المرفق ، وتحديد رسوم مقابل الانتفاع .... الخ .

والمعيار المميز بين النصوص التعاقدية والنصوص اللائحية ، أن النوع الاول من النصوص يمكن الاستغناء عنة إذا تمت إدارة المرفق العام بأسلوب الاستغلال المباشر أو الهيئة العامة أما النوع الثانى من النصوص فإنه يتوجد بصفة مستمرة سوء تمت إدارة المرفق العام بأسلوب الامتياز أم باحد أسلوبى الاستغلال المباشر أو الهيئة العامة .

ولقد أخذ الفقه والقضاء فى فرنسا وفى مصر بهذا الرأى الأخير ، كما أن القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ والخاص بالتزامات المرافق العامة قد أخذ بشكل ضمنى بالتميز بين نصوص عقد الالتزام .

الفرع الثانى

قواعد منح التزام المرافق العامة فى مصر

١- الجهة المختصة بمنح الالتزام :

نصـــت المادة ١٢٢ من دستور جمهورية مصر العربية الصادر فى سنة ١٩٧١ على أن " ينظم القانون القواعد والاجارءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة [1] .

ووفقـــا للمادة الاولى من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٥٨ المعدل يكون منح

---

(١) كانـــت المـــادة ١٢٧ مـــن دستور سنة ١٩٢٣ تقضى بأن " كل التزام موضوعة اســـتغلال مـــورد مـــن مـــوارد الثروة الطبيعية فى البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهـــور الهامة وكل احتكار لا يجوز منحه الا بقانون ، أما دستور سنة ١٩٥٦ وكذلك دستور سنة ١٩٥٨ فقد جعلا منح الالتزام بقانون إذا تضمن احتكار فقط .

الالتزام بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة للبرلمان . وينظم القنون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ المعدل أحكام عقود الالتزام . ولا تتقيد الإدارة عند إبرام عقد الالتزام بطريقة معينة فى التعاقد كطريقة المزايدات والمناقصات وذلــك نظـــرا لتعلق هذ العقد بإدارة المرافق العامة يعطى أهمية خاصة للاعتبارت الشخصية فى الملتزم .

٢- مدة الالتـــزام :

نصت الدساتير المصرية الصادرة فى سنة ١٩٢٣ ، سنة ١٩٥٦ ، سنة ١٩٥٨ على تأقيت مدة الالتزام دون تحديد مدة معينة وكان هذا الامر يسمح فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ بمنح التزامات لمدد طويلة [١] ، إلى أن صـــدر القـــانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ بالتزام المرافق العامة ونص فى المـــادة الاولى منه على أنة " لا يجوز منح التزامات المرافق العامة لمدة تـــزيد عـــن ثلاثيـــن سنة " وتم تطبيق هذا النص على التزامات المرافق العامة التى كانت قد منحت قبل صدور القانون وبالتالى لا يصبح لاى من تلـــك الالـــتزامات أى صـــلاحية بفوات ثلاثين سنة من تاريخ العمل بهذا القانون .

٣- أحوال انقضاء التزام المرافق العامة :

ينقضى التزام المرافق العامة فى الاحوال الآتية :

أ - أنقضـــاء المدة المحددة فى العقد أو بأنقضاء ثلاثين سنة إذا كانت المدة المحددة فى العقد تزيد عن ذلك .

ب - القوة القاهرة التى يستحيل معها على الملتزم تنفيذ التزامة .

---

(١) يلاحظ فى هذا الشأن أن التزام إدارة قناة السويس كمرفق ملاحى كان لمدة تسعة وتسعين سنة .

جـ - فسخ العقد ويكون ذلك بموجب حكم قضائى . أما بناء على رغبة الإدارة (فى حالة إخلال الملتزم إخلالاً جسيما بالتزاماته) ، أو بناء على رغبة الملتزم (وذلك فى حالة قيام الإدارة بتعديل شروط العقد بشكل يخل إخلالاً خطيراً بالمزايا المالية التى يتمتع بها الملتزم وتجعلة كأنه أمام عرض جديد) .

د - إنهاء العقد من جانب الإدارة لاعتبارات تتعلق بالصالح العام وذلك باسترداد المرفق من الملتزم عن طريق الشراء مع تعويضه عما يلحقة من ضرر وما يفوته من كسب .

الفرع الثالث

آثار عقد الالتزام

يرتب عقد الالتزام أثارا متعددة بالنسبة لكل من الإدارة مانحة الالتزام ، والملتزم المتعاقد مع الإدارة ، والمنتفعين بالمرفق موضوع الالتزام . ونوضح فيما يلى هذه الاثار ناظرين اليها من زاوية حقوق كل من الإدارة والملتزم والمنتفعين بالمرفق وأخيرا نتناول تقييم نظام امتياز المرافق العامة .

أولا : حقوق الإدارة مانحة الالتزام :

يمكن حصر الحقوق التى تتمتع بها السلطة مانحة الامتياز فى الأمور الثلاثة الآتية :

١- حق الرقابة على أعداد المرفق العام وإدارته .

٢- حق تعديل النصوص اللائحية بدون توقف على إرادة الملتزم .

٣- حق أسترداد المرفق قبل نهاية المدة المتفق عليها .

ونوضح فيما يلى مضمون كل حق من تلك الحقوق بالتفصيل

المناسب .

حق الرقابة على أعداد المرفق العام وإدارته :

للإدارة مانحة الالتزام حق الرقابة على إنشاء المرفق وتشغيلة من النواحى الفنية والإدارية والإدارية والمالية . ولو لم ينص على ذلك فى عقد الالتزام . ولها أن تعهد بهذة الرقابة إلى أية هيئة عامة أو خاصة ، ويلتزم الملتزم بتقديم ما يطلب منه بيانات ، وللإدارة أن تجبره على تنفيذ شروط الالتزام وأن توقع علية الجزاءات المناسبة فى حالة الإخلال بما عليه من التزامات .

ولقد نصت على ذلك صراحة المادة (٧) من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ ، وهذا النص فى حقيقة الامر ليس الا تقنينا للمبادئ العامة التى تحكم امتياز المرافق العامة . وأهم الجزاءات التى للإدارة توقيعها على الملتزم الغرامات المالية ، وهى مبالغ محددة جزافا فى العقد كجزء لاخلال المتعاقد بشرط من شروطة ولو لم يتحقق ضرر ، وهى تختلف عن التعويض الذى يلزم المتعاقد بدفعة لجبر الضرر المترتب على أخلالة بالتزاماتة ومن الجزاءات كذلك الوضع تحت لحراسة أو وقف الملتزم المقصر عن العمل لتحل الإدارة محلة فى تشغيل المرفق على نفقتة ومسئوليتة . أما جزاء الفسخ أو العزل الذى يحرم الملتزم نهائيا وبدون تعويض من حقوقة التى يستمدها من العقد فيحكم به القاضى بناء على طلب الإدارة وذلك على خلاف الجزاءات السالفة الذكر التى تستغل الإدارة بتوقيعها على الملتزم .

ولالتزامات الملتزم طابع شخصى ، فلابد من قيامه بها بنفسه بمساعدة عمالة . ولا يستطيع أن يعهد بها لغيرة دون تصريح من الإدارة

لأن شخصـــية الملـــتزم تكـــون محـــل اعتبار فى التعاقد . ويلتزم عماله بالاســـتمرار فـــى العمل ويأخذون حكم الموظفين العموميين فيما يتعلق بأحكام الإضراب رغم أنهم ليسو من الموظفين العموميين .

حق تعديل النصوص بدون توقف على إدارة الملتزم :

لما كان مبدأ قابلية نظام المرفق العام للتعديل من المبادئ الأساسية المســـتقرة فـــى مجـــال المرافق العامة ، فإن " لمانح الالتزام دائما ، متى أقتضت المنفعة العامة ، أن يعدل من تلقاء نفسة أركان تنظيم المرفق العام موضـــوع الالـــتزام أو قواعـــد اســـتغلالة وبوجود خاص قوائم الايسعار الخاصة به ، وذلك مع مراعاة حق الملتزم فى التعويض إن كان له محل". وهـــذا هو نص المادة الخامسة من القانون رقم ١٢٩ السنة ١٩٤٧ الذى لم يأت بجديد بتقريرة لهذا الحكم الذى أستقر علية القضاء والعمل من قبل فى كل من فرنسا ومصر .

على أن هذا الحق المقرر للجهة مانحة الالتزام مشروط استخدامه بتحقيق المنفعة العامة وبالتالى لا يحق لها استخدامة لتحقيق غايات خرى . كما أنه من ناحية أخرى إذا ترتب على هذا التعديل اخلال بالتوازن المالى للعقد بأن زادت الاعباء الملقاة على الملتزم أو الحقت به خسارة مالية فإنه يكـــون للملـــتزم المطالبة بالتعويض عن ذلك كما له ايضا حق طلب فسخ العقد .

حق استرداد المرفق قبل نهاية المدة :

للإدارة مانحة الالتزام إذا قدرت أن المصلحة العامة تقتضى إنهاء الالـــتزام قبل انقضاء مدته أن تسترد المرفق وتحل محل الملتزم فى كافة متعلقاتة . وذلك عن طريق شرائة وتعريض الملتزم عما يصيبة من ضرر

نتيجة لذلك . أى أن عقد الالتزام يمكن أنهاؤة من جانب واحد استثناء من القواعــد العامة فى العقود . ولو لم يخل المتعاقد بأى التزام من التزاماتة وذلــك كما اسلفنا لتعلق العقد بإدارة مرفق عام .ظ وقد أوجبت المادة الر ابعــة من قانون التزامات المرافق العامة أن تحدد ووثيقة الامتياز شروط وأوضاع استرداد قبل انتهاء مدته .

ثانيا : حقوق الملتزم :

يهيمــن علــى أثار الالتزام بالنسبة للملتزم فكرة مقتضاها أن هذا لاخير فردا كان أو شركة يسعى للحصول على ربح ولهذا تنحصر حقوقة فى الأمور الآتية :

١- اقتضاء المقابل المتفق علية من المنتفعين بالمرفق .

٢- الحصول على المزايا المالية المتفق عليها مع الإدارة .

٣- للتوازن المالى للمشرع .

ونوضــح فــيما يلى مضمون كل حق من تلك الحقوق بالتفصيل المناسب .

اقتضاء المقابل :

إن أهــم مــا يتمــتع به الملتزم من حقوق تعوضه عما أنفقه فى واستغلال المرفق العام موضوع الالتزام هو العوض أو المقابل الذى يأخذه مــن المنتفعيــن بخدمات المرفق ويظهر هذا العوض أو المقابل غالبا فى صورة رسوم يدفعها كل منتفع بالخدمة .

والسائد الآن فى الفقه والقضاء والنشر أن الشروط المتعلقة برسوم الانــتفاع لا تعتــبر من الشروط التعاقدية رغم أهميتها البالغة فى التعاقد بالنسبة للملتزم على وجة الخصوص ، وأنما تعد من الشروط اللائحية التى

يجـوز لـلإدرة تعديلهـا . وقد نصت المادة الخامسة من قانون التزامات المرافق العامة على ذلك صراحة ، كما يحق للمنتفعين المطالبة ببطلان ما يخلفها .

ولا يحق للملتزم زيادة رسوم الانتفاع الا بالاتفاق مع الإدارة وقد يـتدخل المشـرع لحماية المنتفعين بوضع حد أقصى لنسبة الارباح التى يجـوز للملتزم تحقيقها . وهو ما أكدته المادة الثالثة من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ فى شأن التزام المرافق العامة والتى تحرم زيادة نسبة صافى أرباح أستغلال المرفق عن عشرة فى المائة من راس مال المشرع ، كذلك يمكـن فى هذا الشأن أن تدفع الإدارة للملتزم مساعدت مالية مقابل خفض رسوم الانتفاع بالمرفق الذى يتولى إدارته .

الحصول على المزايا المالية المتفق عليها مع الإدارة :

كثـيرا مـا تتعهد الجهة الإدارية مانحة الالتزام بأن تحقق للملتزم مـزايا مختلفة سواء كانت تلك المزايا مالية أو قانونية وذلك لمساعدتة فى تشـغيل المـرفق . مـثال ذلـك أن تتعهد الإدارة بأن تقدم للملتزم بعض التسـهيلات الائتمانية أو أن تخصص لمشروعة بعض الأموال العامة أو الخاصة المملوكة له وتضعها تحت يده . أو أن تمنحه احتكارا قانونيا بأن تلـتزم بعد الترخيص لغيره بممارسة نوع النشاط الذى يقوم به تنفيذا لعقد الالـتزام . وقد تمتعه ببعض امتيازات السلطة العامة لنزع الملكية للمنفعة العامة والضبط الإدارى (1) .

---

(1) راجع :

D . M . Aubey , D . ducos - Ader, Droit Administratif Paris . 1973 , P . 573 .

التوازن المالى للمشروع :

لما كان من حق الجهة الإدارية مانحة الالتزام وكما سبق أن ذكرنا الحـــق في تعديل قوائم الأسعار وقواعد تشغيل المرفق العام فإن ذلك قد يخل بالتوازن المإلى للعقد ويلحق ضررا ماليا بالملتزم ليس من العدل أن يتحملة فإنه يجب على الإدارة فى هذه الحالة أن تقوم بتعويض الملتزم عما أصابة من ضرر من جراء تدخلها بالتعديل .

ويعتبر التوازن المإلى للعقد من المبادئ الأساسية التى تسود كافة العقـــود الإدارية ، وتلعب دورا هاما فى عقد الامتياز بالذات نظرا لطول مدتـــة ، واهم تطبيقات هذا التوازن نظرية عمل الاسير ونظرية الظروف الطارئة . على ما سنرى تفصيلا عند دراستنا لموضوع العقود الإدارية .

فطبقا للنظرية الأولى يعاد التوازن المالى للعقد إذا نشأ الخلل نتيجة قـــيام الســـلطة مانحــــة الالتزام بتعديل تنظيم المرفق موضوع الامتياز أو باتخـــاذ إجراء عام يمس أحد عناصر العقد ويلحق ضررا بالملتزم بصفة خاصة . ووفقا لنظرية الظروف الطارئة يعوض الملتزم جزئيا إذا اختلت اقتصاديات العقد نتيجة ظروف اقتصادية غير متوقعة أو نتيجة قرار عام ذى صبغة اقتصادية أو اجتماعية أو ضريبية سواء كان ذلك القرار صادرا من السلطة مانحة الالتزام أو صادرا من السلطة مانحة الالتزام أو صادرا من سلطة عامة أخرى غير السلطة مانحة الالتزام .

ثالثا : حقوق المنتفعين :

للمنتفعيـــن بخدمات المرفق العام حقوقا فى مواجهة الجهة مانحة الالـــتزام باعتـــبارها الجهـــة التى تملك الرقابة على إنشاء المرفق العام موضـــوع الالتزام وإدارته . وكذلك لهم حقوقا فى مواجهة الملتزم استنادا

إلى ما ينشأ بينهم وبين الملتزم من عقود أو أستناداً إلى الشروط المقررة فى عقد الامتياز أنة لصالح المنتفعين .

وسـوف نوضـح فـيما يلى كل حق من هذه الحقوق بالتفصيل المناسب :

حقوق المنتفعين فى مواجهة الجهة مانحة الالتزام :

لما كان ما تتمتع به الإدارة من حقوق قبل الملتزم إنما يهدف إلى تحقـيق مصلحة المنتفعين بالمرفق ، لذلك فإن من حق المنتفعين بخدمات المـرفق العـام أن يطلـبوا من الإدارة التدخل لإجبار الملتزم على تنفيذ الـتزامه ومـراعاة شـروط الانتفاع بخدمات المرفق بالنسبة لهم وتحقيق المساواة فى المعاملة بينهم . فإذا رفضت الإدارة التدخل صراحة أو ضمنا جاز للمنتفعين الطعن بالإلغاء فى قرار الرفض لمخالفته للقانون .

حقوق المنتفعين فى مواجهة الملتزم :

للأفراد حق الانتفاع بالخدمات التى يقدمها المرفق مادامت شروط الانـتفاع متوافرة فيهم ، وذلك بصرف النظر عن وجود عقد بينهم وبين صاحب الالتزام .

فـإذا ارتـبط الملتزم بالمنتفعين بعقود خاصة فإن الملتزم فى هذه الحالـة يتعهد طبقا للمادة ٦٦٩ من القانون المدنى بأن يؤدى لعملائه على الوجـة المألوف الخدمات المقابلة للرسوم التى يتقاضاها منهم وذلك على أسـاس العقود المبرمة بينهم فى إطار شروط عقد الامتياز وملحقاته ووفقا للشـروط الـتى تقتضـيها طبيعة العمل وتتفق مع ما ينظم هذا العمل من قوانين .

أمـا إذا لـم يكن بين المنتفعين والملتزم عقد ، فإنه يكون لكل من

استوفى شروط الانتفاع بخدمات المرفق موضوع الالتزام أن يطالب الملتزم بتمكينة من الانتفاع ، كما له أن يطالب الإدارة مباشرة أو عن طريق القضاء - إذا لم تستجب لطلبه - بتنفيذ الشروط المقررة لصالح المنتفعين والمنصوص عليها فى عقد الامتياز أو ما تفرضة القواعد المنظمة لسير المرافق العامة . هذا وتقضى المادة ٦٧٠ من القانون المدنى بأنه يجب على الملتزم فى جميع الاحوال أن يسوى بين المنتفعين فى الانتفاع بخدمات المرفق الذى يتولاة وذلك فى حدود الشروط المتطلبة للانتفاع .

تقسيم نظام امتياز المرافق العامة :

امتياز المرافق العامة كطريقة من طرق إدارة المرافق العامة لها مميزاتها وعيوبها على النحو التالى :

أولاً : مزايا أسلوب الالتزام :

١- أسلوب امتياز المرافق العامة يؤدى إلى تحرير المرفق من التعقيدات الإدارية والروتين المصيب ويحقق للمرافق المرونة فى إدارته عن طريق اتباع اساليب القانون الخاص التى تتفق وطبيعة المرافق الاقتصادية .

٢- أعفاء الإدارة من أعباء تشغيل المرفق ومخاطرة المالية .

٣- عودة المرفق بمشأتة مجانا إلى الإدارة بعد أنتهاء مدتة .

٤- يؤدى أسلوب الالتزام إلى إدارة المرفق بطريقة موضوعية بعيدة عن الاعتبارات السياسية التى تدخلها الحكومة أحيانا فى إدارة المرفق.

ثانيا : عيوب أسلوب الالتزام [١] :

١- ارتفــاع رسوم الأنتفاع بخدمات المرفق نتيجة إضافة أرباح الملتزم الــتى كــان يمكن تجنبها وخصمها من التكاليف لو استطاعت الإدارة تشغيل المرفق بنفس الكفاءة .

٢- ضعف رقابة الحكومة على الملتزم قد يؤدى إلى سوء الخدمة المقدمة للمنتفعين ، أو إلى التدخل الاجنبى فى شئون الدولة عن طريق الملتزم خاصــة فــى الامتيازات ذات الأهمية الاقتصادية الكبرى كلاستغلال النفط والقنوات الملاحية .

٣- زيادة تدخل السلطة مانحة الالتزام فى شئون الملتزم تحقيقا للمصلحة العامة يجعلها تضطر إلى منحه مساعدات مالية مما يفقد الالتزام الكثير من فائدته بالنسبة للحكومة وجاذبيتة بالنسبة للملتزم .

٤- أن أنتشــار الافكــار الاشــتراكية أدى إلى انحسار مجال الامتياز كطريقة من طرق إدارة الرمرافق العامة فى أغلب دول العالم .

المطلب الرابع

الاستغلال غير المباشر (أو مشاطرة الاستغلال)

الاستغلال غير المباشر هو نظام بمقتضاة تعهد السلطة العامة لفرد (أو شركة) بإدارة أحد المرافق الاقتصادية فى مقابل عوض يتقاضاه منها (مــن الإدارة) ومثال ذلك أن تعهد الدولة لاحدى الشركات بإدارة مرفق توريد المياه أو النور لحساب الدولة لا لحساب الشركة [٢] .

وتعــد طريقة الاستغلال غير المباشر فى مركز وسط بين الإدارة

---

(١) راجع : د . ماجد راغب الحلو - المرجع السابق - ص ٤٢٥ - ٤٢٦ .

(٢) راجع : د . سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ١١٨ .

المباشرة والالتزام ، فهى تمتاز عن الإدارة المباشرة فى أن السلطة العامة لا تــتولى بنفســها وموظفيها إدارة المرفق العام ، بل يقوم بذلك فرد أو شــركة خاصة ، ولكنها تقترب من طريقة الإدارة المباشرة فى أن السلطة العامــة هى التى تتحمل مخاطر المشروع ، فتقدم المال اللازم لاعدادة أو إدارتــه كلة أو معظمة ولكن فى مقابل ذلك تكون الارباح أن وجدت من حق السلطة العامة لا الملتزم .

وهــى تخــتلف عن الامتياز فى أن الملتزم فى حالة الامتياز يقدم رأس المــال الــلازم لاعداد المشرع وإدارته ، اما هنا فهو لا يقدم رأس المــال ، ومــن ناحية أخرى فإن المقابل الذى تتقاضاة الهيئة التى تتولى الإدارة لا تحصلة لحسابها ولكن لحساب الإدارة .

وفى مقابل قيام الفرد أو الشركة بإدارة المرفق العام فى هذه الحالة فإنــه يتقاضى عوضا من الجهة الإدارية وهذا العوض قد يكون مبلغا ثابتاً أو تضاف إليه نسبة من الارباح أو الايرادات .

وتخضــع المرافق العامة التى تدار بهذا الأسلوب لرقابة قوية من قــبل الجهة الإدارية بصورة أكبر مما هو علية المال فى رقابة الإدارة ، للملــتزم فــى عقــد الالتزام نظرا لأن الإدارة هى التى تتحمل فى النهاية مخاطر المشروع .

علــى أن هذا الاسلوب فى إدارة المرافق العامة لم يحقق ما كان معقــودا علــية مــن أمال نظرا لأن الإدارة تتدخل بشكل كبير فى إدارة المرفق مما يؤدى إلى تعويق عمل المرفق وفاعليتة ذلك بالإضافة إلى أنه إذا كان هذا الاسلوب يهدف أساسا إلى اشتراك الجهة الإدارية فى الارباح التى يحققها المرفق إلا أن ذلك يقابلة قيام الجهة الإدارية بمنح مزايا مالية كبــيرة للفــرد أو الشــركة المشرفة على المرفق مما قد يصل فى بعض

الاحيان إلى درجة تفوق ما يتحقق من أرباح نتيجة إدارة المرفق .

وهذا النظام نادر التطبيق فى الوقت الحاضر .

المطلب الخامس

الاستغلال المختلط

يقصد بالاستغلال المختلط اكتتاب الحكومة مع أشخاص خاصة فى شركة مساهمة تتولى ادراة مرفق عام [١] .

ولقد ابتكرت هذه الطريقة من طرق إدارة المرافق العامة لتقييم نوعا من التعاون النافع بين الأشخاص العامة والخاصة يحقق مصالحهم معا فى حسن الإدارة وتحقيق الربح .

وتحاول هذه الطريقة تلافى عيوب طريقتى الاستغلال المباشر والامتياز فعن طريق الخضوع لاحكام القانون الخاص نتفادى إدارة المرفق التعقيدات الإدارية مساوى الروتين وبذلك تتميز عن أسلوب الإدارة المباشرة للمرفق العام ، وعن طريق رقابة الإدارة من الداخل تعالج مبالغة الملتزم فى السعى إلى تحقيق الربح على حساب مصلحة المرفق العام وبذلك تتفادى أهم عيوب اسلوب الامتياز .

ويقوم نظام الاقتصاد المختلط على الأركان الآتية :

١- تتخذ المشاركة بين السلطات العامة والأفراد صورة شركة مساهمة عادية من شركات القانون التجارى يكتتب فى أسهمها كل من الإدارة والأفراد . وقد تكون بنسبة اكتتاب الإدارة أكثر أو أقل من نصف رأس المال . ويعد مستخدمى هذه الشركة أجراء وليسوا موظفين .

٢- تخرج عموما شركة الاقتصاد المختلط فى إدارتها عن

---

(١) راجع : د . ماجد راغب الحلو ـ المرجع السابق ـ ص ٤٣٣ .

القواعــد العامــة فــى إدارة الشــركات المســاهمة ، فالحمعية العمومية للمساهمين فيها لا تقوم - كما فى الشركات المساهمة العادية - بانتخاب كل أعضاء مجلس الإدارة بل يوجد بعض أعضاء فى مجلس الإدارة تقوم بتعيينهم الإدارة لينوبوا عنها ليس فقط كمساهمة فى رأس المال وإنما كذلك كرقيــبة على المرافق العامة فعن طريق هؤلاء الأعضاء تستطيع السلطة الإداريـــة فــرض رقبــتها علــى الشركة من الداخل حتى أن لم يكن لها السيطرة عليها طبقا للقواعد العامة لعدم تملكها لأغلبية أسهمها .

٣- تنشــأ شــركة الاقتصاد المختلط بقانون أو بناء على قانون وذلــك لأن إنشــائها يتضــمن الخروج على القواعد الرئيسية فى القانون الــتجارى من حيث منح الإدارة - لاسيما إذا كانت لا تملك إلا أقلية من رأس المــال - سلطات واسعة لا يعترف بها القانون التجارى للمساهمين العاديين . ويكون الغرض من هذا القانون تنظيم شركة الاقتصاد المختلط الجديــدة ووضــع القواعــد العامة التى تحكمها والسماح للجهة الإدارية المختصة بالمساهمة بنسبة معينة من رأس المال وتعتبر شركات الاقتصاد المخــتلط مــن أشخاص القانون الخاص وأن تملكت الدولة أغلبية أسهمها فهى تخضع لاحكام القانون التجارى بأستثناء بعض النصوص التى تخرج عــن القواعد المعمول بها فى القانون التجارى وتلك القواعد المستثناة هى المتعلقة بالإدارة كما سلف البيان .

ومن أهم شركات الاقتصاد المختلط فى مصر حاليا شركة الحديد والصلب وشركات البترول وشركات ركتا للورق .

المبحث الرابع

القواعد التى تحكم سير المرافق العامة

المـــرافق العامة هى عبارة عن مشروعات يقصد بها أداء خدمات هامـــة للجمهور . ولما كانت هذه الخدمات تمس الأفراد فى صميم حياتهم ويـتوقف علــيها إلـــى حد كبير أداء واجباتهم ، كان من الضرورى أن تخضـــع فى إدارتها لقدر من القواعد يضمن لها أن تحقق الغرض المرجو مـــنها على أتم وجه . ولهذا فقد استقر الرأى فى فرنسا وفى الدول الآخذة عـــنها علـــى إخضـــاع المـــرافق العامة لعدد من القواعد الأساسية تمليها الاعتبارات العملية والعدالة الاجتماعية قبل كل شئ .

وتلـــك القواعـــد التى تحكم سير المرافق العامة تعد بمثابة القانون العام بالنسبة لكل المرافق العامة بصرف النظر عن أسلوب إدارتها ، وهذه القواعـــد لا تصدر عن نصوص تشريعية بل تقتضيها فكرة المرفق العام ذاتها .

وتتمثل القواعدالتى تحكم سير المرافق العامة فيما يلى :

١- قاعدة سير المرافق العامة بانتظام واطراد .

٢- قاعدة مساواة الأفراد فى الانتفاع بالخدمات التى يؤديها المرفق العام.

٣- قـــاعدة مســـايرة المرفق العام للاحتياجات المستجدة وقابلية للتغيير والتعديل .

وسوف نتناول كل قاعدة من تلك القواعد فى مطلب مستقل .

المطلب الأول

قاعدة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد

تنشـأ المـرافق العامة وتنظم لكى تشبع حاجات الجمهور العامة الـتى لا غنى له عنها ، لذلك كان لزاماً وبسبب المصلحة العامة أن تؤدى هذه المرافق خدمتها العامة على نحو يمكن الجمهور من الاستفادة منها . ولا يمكـن تحقـيق هـذا الهدف – الذى قصد إليه من وراء إنشاء هذه المـرافق – إلا بضـمان سـيرها بانتظام واضطراد [(١)] ، لأن الحاجات الجماعـية التى تنشأ المرافق العامة لإشباعها بشكل كاف لا تعتبر أنها قد أشبعت وأن المرفق العام قد حقق رسالته التى أنشئ من أجلها ، إذا تم هذا الإشـباع بشـكل وقـتى أو على فترات متقطعة ، بل يجب أن يكون هذا الإشـباع بصـفة دائمة ومنتظمة . فأى تعطيل فى سير هذه المرافق ينجم عـنه بصـفة عامـة أضـرار بالغة الأهمية بأعمال الجمهور ومصالحه الأساسية من ناحية ، واضطراب فى النظام العام من ناحية أخرى .

ولمـا كانـت إدارة أى مـرفق مـن المرافق العامة ترتكز على دعامتيـن: **الأولى** : بناء تنظيمى محكم يستمد أصوله وقواعده من طبيعة المـرافق العامـة وأهدافها ، **والثانية** : جهاز مدرب قادر على النهوض بأعـباء هذه المرافق فى إطار ذلك التنظيم ، وكانت كل دعامة من هاتين الدعامتيـن لا غـنى لها عن الاخرى ، لانهما يشكلان معا أساسا صالحا

---

(١) راجع ما يأتى :

Buttgenb ack : Manuel de dreit administratif 1959 ,P . 79; De auf adere : Traité elementaire de droit adminstratif , 1953 . P . 700 et s.; Malezieux : Manuel de droit administratif 196 P . 127.

مــتكاملا يقوم عليه سير المرفق العام وانتظامة فقد وجب على الإدارة أن تعنى بأمر سير المرافق العامة لتجعل منها أداة فعالة قادرة على الانطلاق والتقدم نحو تحقيق الاهداف الجليلة التى قصد اليها من وراء إنشائها [١] .

ولا تســتطيع المرافق العامة أن تحقق رسالتها فى خدمة الصالح العام إذا ما خضعت لقواعد القانون لمذني القائمة على مبدأ سلطان الإرادة والعقد شريعة المتعاقدين . لأن هذه القواعد تقوم على أساس المساواة بين المصالح والحقوق الخاصة لحكمها . ومن الواضح أن هذه المساواة غالبا ما تقف حجر عثرة فى سبيل المصلحة العامة وتطورها .

كذلــك الحـــال ، لو خضعت علاقة المرافق العامة بالعاملين فى خدمــتها للقواعد التى تحكم علاقة الأجير برب العمل . لأن هذه القواعد تعطـــى لكـــل من الاجير ورب العمل الحق فى إنهاء العقد فى أى وقت . بشرط إخطار الطرف الآخر بذلك قبل الإقدام عليه ، لذلك فإن هذه القواعد لـــو طبقــت علـــى العاملين بالمرافق العامة ، لنتج عنها تعطيل سير هذه المـــرافق ، وبالـــتالى تعرضت مصالح الجمهور للخطر أو الضياع . لأن هــؤلاء العاملين يكون لهم – طبقا لهذه القواعد – الحق فى ترك العمل فى أى وقت دون مراعاة الصالح العام وما يقتضيه من وجوب دوام سير المرافق العامة [٢] .

---

(١) راجع ما يلى :

Relland : Precis de dreit administratif 10 ed P . 19.

(٢) راجـــع : حكم مجلس الدولة الفرنسى بتاريخ ٧ أغسطس ١٩٠٩ منشور مجموعة سيرى ١٩٠٩ الجزء الثالث – ص ١٥٤ .

– الفقـــيه جـــيز – مؤلفة بعنوان المبادئ الأساسية للقانون الإدارى – الطبعة الثالثة – ص ٢٤٦ .

==

لهذا – وللاعتبارات المتقدمة – فقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسى مبدأ استمرار المرافق العامة ، لكى يكفل لهذه المرافق انتظامها فى سيرها دون انقطاع [١] ، الأمر الذى يدل على أن هذا المبدأ أساسه تفضيل الصالح العام على الصالح الخاص عند التعارض . ولقد كان للفقيه الفرنسى (رولان) . فضل السبق فى استخلاص هذا المبدأ وشرحه من جملة أحكام مجلس الدولة الفرنسى ، حتى أصبح ينسب إليه . وان كان فى الحقيقة من صنع القضاء الإدارى الفرنسى [٢] .

ومبدأ استمرار المرافق العامة يعتبر من المبادئ الأساسية على الرغم من أنه لم يرد بشأنه نص فى الدستور أو القانون سواء فى فرنسا أو فى مصر . لأن هذه النصوص سواء كانت واردة فى الدستور أو منخرطة فى سلك التشريع العادى أو فيما دونها من أدوات التشريع اللائحى . إنما تعتبر مقررة لمبدأ أساسى من مبادئ القانون الإدارى وليست منشئة له [٣] .

ويترتب على إقرار مبدأ دوام سير المرافق العامة نتائج عدة نتناولها بالشرح فيما يلى ، وهى :

== Le Principope de Ia Continnite des services Publies.

(١) راجع : حكم مجلس الدولة الفرنسى بتاريخ ٧ أغسطس ١٩٠٩ منشور فى مجموعة سيرى ١٩٠٩ الجزء الثالث – ص ١٤٥ .

– الفقيه جيز – مؤلفه بعنوان المبادئ الأساسية للقانون الإدارى – الطبعة الثالثة – ص ٢٤٦ .

(٢) راجع :

Waline : Droit administratif , ed 7 , P. 590- 591.

(٣) راجع :

Ralland : Preis de droit administratif ed 10 , P. 18.

١- تحريــم الإضراب .
٢- تنظيم استقالــة الموظفين .
٣- نظــرية الموظــف الفعلى .
٤- نظرية الظروف الطارئة .
٥- تحريم الحجز على أموال المرافق العامة .

الفرع الأول

تحريم الإضراب

الإضــراب (١) Lagreve عــبارة عــن امتناع موظفى وعمال المــرافق العامــة عن تأدية أعمالهم ، مع تمسكهم فى الوقت ذاته بأهداب الوظــيفة العامــة ومزاياها فهو بمثابة اتفاق بين عدة أشخاص على وقف العمل المنوط بهم لسبب من الاسباب لتحقيق مصلحة خاصة للمضربين أو رفع ضرر يرونه واقعا عليهم أو للاحتجاج على أمر من الأمور .

وتتمثل خطورة الإضراب فى أنة يعطل سير المرافق العامة رغم أهميــتها الــبالغة بالنسبة للمواطنين ، بما تقدمة لهم من خدمات ضرورية وأساســية ، ويــزيد مــن أهمية تلك الخطورة أن المرافق العامة غالباً ما تحتكر تقديمها بحيث يعجز الأفراد عن الحصول عليها من غيرها ويكفى لتقدير هذه الأهمية تصور ما يحدث من خلل واضطراب فى حالة توقف مرفق المياة أو الكهرباء أو المواصلات عن العمل نتيجة إضراب عماله .

ومن أجل هذا تدخل المشرع فى أعقاب الحرب العالمية الثانية فى أغلب بلاد العالم لتحريم الإضراب ، تأكيدا لمبدأ دوام سير المرافق العامة

---

(1) راجع :

Hamelet, La greve . Etude Critique de legislatleo et de iurisprudence , These Paris 1903.

وحماية له من تهديد العاملين فى هذه المرافق .

والإضراب لم يكن معاقبا علية جنائيا فى مصر حتى عام ١٩٢٣. عندما وجد المشرع أن الجزاء التأديبى وحده غير كاف لردع الموظفين عن الإضراب رغم خطورتة . فتدخل المشرع بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٣ معدلا قانون العقوبات لتحريم الإضراب جنائيا ونقل هذا التعديل بحالتة إلى قانون العقوبات الصادر عام ١٩٣٧ . ثم اضطر المشرع بعد الحرب العالمية الثانية إلى التدخل لتشديد عقوبة الإضراب وتوسيع نطاق جرائمه وذلك بالمرسوم رقم ١١٦ لسنة ١٩٤٦ والقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٥١ .

ويعد الإضرابات والمظاهرات وحوادث التخريب التى وقعت فى يومى ١٨ و ١٩ يناير سنة ١٩٧٧ نصت المادة السابعة من القانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ على أن " يعاقب بالاشغال الشاقة المؤبدة العاملون الذين يضربون عن عملهم عمدا متفقين فى ذلك أو مبتغين تحقيق غرض مشترك إذا كان من شأن هذا الإضراب تهديد الاقتصاد القومى " .

ولقد وردت النصوص المتعلقة بالإضراب فى قانون العقوبات فى المواد ١٢٤ و ١٢٤أ و ١٢٤ب و ١٢٤ج و ٣٧٤مكرر و ٣٧٥ ، ويستفاد من هذه النصوص ما يلى :

أولاً : أن الإضراب يعنى فى مفهوم تلك المواد ترك العمل ولو فى صورة استقالة أو الامتناع عمدا عن تأدية واجب من واجبات الوظيفة.

ثانياً : تطبيق نصوص تجريم الإضراب على الموظفين العموميين وهم كافة العاملين فى أجهزة الدولة المختلفة الذين يصدق عليهم وصف الموظف العام ، كما تطبق على المستخدمين والأجراء الذين يقومون بخدمة عامة أو بالخدمة فى المرافق العامة أو بعمل يسد حاجة عامة ولو

لم يكن موضوعا لها نظام خاص .

ثالثاً : يشمل عقاب الإضراب أيضا كل من حرض أو شجع موظفا عامـا على الإضراب وذلك طبقا لنص المادة (١٢٤أ) الذى خرج على القواعـد العامة فى القانون الجنائى فى أمرين : أولهما : أنه يقيم جريمة للشريك ولو لم تترتب على تحريضه أو تشجيعة أى نتيجة ، وثانيهما : أنه يجعـل للشريك نفس عقوبة الفاعل الأصلى . وذلك بالاضافة إلى أن هذا الـنص يعاقـب بتلك العقوبة المضاعفة كل من نفذ أى جريمة من جرائم الإضراب ولو عن طريق ذاعة أخبار صحيحة أو كاذبة عنها بأى طريقة من الطرق .

رابعـاً : أن أحكام الإضراب الجنائية تنطبق كذلك – طبقا لنص المادتين ٣٧٤ و ٣٧٤مكرر – على المحرضين والمشجعين والمجندين لجـرائم الإضـراب الـتى تقـع من مرتكبى جرائم الإضراب من غير الموظفين العموميين والذين يؤدون خدمة عامة .

الفـرع الثانـى

تنظيم استقـالة الموظفين

الاسـتقالة La demission هى ترك الموظف لوظيفتة بحريته بصفة نهائية . فهى عبارة عن عمل دارى من جانب الموظف ، يفصح فيه عـن رغبـته فـى تـرك الخدمة نهائيا قبل بلوغ السن القانونية المقررة لتركها[١] .

ولكـن حرية الموظف فى الاستقالة ، ترد عليه بعض القيود التى

---

(١) راجع :

Plantey : Traite Pratique de la fon Publique 1963 . P. 274.

تتعلق بسير المرافق العامة ، حتى لا يكون الموظف فى مركز الأجير فى عقـد إيجـار الأشخاص . لذلك فإن المشرع يحرص عند تنظيم الاستقالة علـى التوفـيق بين حق الموظف فيها ، وحق الجماعة فى الحصول على الخدمات العامة التى تسهر المرافق العامة على تحقيقها وهذه قاعدة عامة تشمل جميع موظفى الدولة ، مهما كان مركزهم فى السلم الوظيفى [١] .

والاسـتقالة قـد تكون فردية ، صادرة من موظف واحد فقط أو جماعـية صـادرة عـن عدد من الموظفين يتفقون على تقديمها فى وقت واحـد، والاسـتقالة الجماعية La demission Collective تكون أكثر خطـورة على سير المرافق العامة من الاستقالة الفردية .. لأنها تؤدى فى الواقع إلى انقطاع المرفق العام عن أداء وظيفتة [٢] .

والاستقالة باعتبارها مظهر من مظاهر خروج الموظف من خدمة المـرفق العام وأنها تتعلق بموظفى المرافق العامة الذين تقوم على أكتافهم تلـك المرافق ، يجب تنظيمها حتى لا تعوق سير هذه المرافق ولا تمس مـبدأ استمرارها ولا سيما إذا كانت مقدمة من عدد كبير من الموظفين أو إذا حدثت فى وقت غير مناسب وقبل أن تستعد الإدارة لشغل الفراغ الذى ينتج عنها .

لذلـك وجب تنظيم أستقالة الموظفين على النحو يوفق بين الحفاظ علـى مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وأضطراد وحق الموظف فى

---

(١) راجـع : حكـم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ٦ / ٥ / ١٩٥٦ مجموعة مجلس الدولة س ١٠ ص ٣٢٦ ؛ وحكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١ / ١٢ / ١٩٦٢ مجموعة مجلس الدولة س ٨ ص ١٦٦ .

(٢) راجع : د . محمد فؤاد مهنا – المرجع السابق – ص ٣٤١ ؛ وأيضا : د. توفيق شحاتة – المرجع السابق – ص ٥١١ .

تــرك الخدمة . وقد نظم القانون ذلك بأن فرض على الموظف الذى يقدم استقالته الاستمرار فى العمل إلى أن تقبلها الإدارة ، والا تعرض للمساءلة التأديبيــة كمــا أوجــب على الإدارة الرد على طلب الاستقالة بالقبول أو الرفض خلال شهر من تاريخ تقديمها . وأعتبر مضى هذه المدة دون رد من الإدارة بمثابة قرار ضمنى بقبول الاستقالة .

الفرع الثالث

تبرير نظرية الموظفين الفعليين أو الواقعيين

لا يلى الوظيفة العامة ويباشر اختصاصاتها ، إلا من يولاها قانونـ طـبقا لشــوط وإجراءات يعتبر مغتصبا لها . وفى هذه الحالة تقع أعمال الغاصب منعدمة ، ويمكن محاكمتة جنائيا .

ولكن مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد ، يبرر الخرو علـــى الأصل السابق والأخذ بنوع آخر من الموظفين الذين لا تتوافر فيهم شروط التوظف ، وهم الموظفون الفعليون .

فقــد يحــدث أحــيانا بســبب ظــروف الحــرب أو الثورات أو الاضطرابات الشديدة التى تجتاح البلاد ، أن يتخلى الموظفون العموميون عــن مباشــرة مهامهم الوظيفية ، خشية الوقوع فى يد العدو أو هربا من الــثوار أو لاى سبب آخر .وفى هذه الحالة قد يقوم بعض الأفراد بتولى الوظيفة العامة ، أما من تلقاء أنفسهم ، أو بناء على رغبة سكان المنطقة . فــيقومون مثلا بقيد المواليد أو الوفيات فى الدفاتر المعدة لهذا الغرض أو بتحصيل الضرائب أو تحرير عقود الزواج أو مباشرة الامن والنظام وغير ذلك .

وحرصا على عدم تعطيل سير المرافق العامة ، ومراعاة للظروف الاســتثنائية الــتى تمر بها البلاد ، فإن الأفراد الذين حلوا محل الموظفين

القانونيين ، يصبحون موظفين فعليين [١] .

ولقد استقر الفقة والقضاء الفرنسيان على أن تصرفات هؤلاء الأشخاص تعتبر سليمة ، رغم أنها صادرة من أشخاص ليس لديهم صفة قانونية فى مباشرتها ، وأنما أستنادا إلى نظرية الموظفين الفعليين وتأسيسا على مبدأ دوام سير المرفق العامة .

ولقد كان للفقيه الفرنسى " جيز " فضل السبق فى إظهار هذه النظرية حيث قام باستخلاصها من أحكام مجلس الدولة الفرنسى وأفاض فى شرحها حتى أصبحت تنسب إليه [٢] .

وسوف ندرس فيما يلى تطبيق نظرية الموظفين الفعليين فى الظروف الاستثنائية والظروف العادية .

أولا : تطبيق النظرية فى الظروف الاستثنائية :

لقد طبق القضاء الإدارى الفرنسى هذه النظرية أثناء غزو فرنسا

---

(١) أخذ المشرع الفرنسى بهذة النظرية منذ سنوات طويلة فى الأزمات السياسية والثورات الداخلية التى أنتابت فرنسا . نص ١٩ يوليو ١٨٧١ صدر قانون بتصحيح تصرفات عمال حكومة ثورية تولت الحكم مؤقتا ، ولم تتغلب بصفة نهائية على الحكومة الشرعية القائمة ، مع أنة من المفروض أن هؤلاء الأشخاص لا يعتبرون موظفين فعليين ، وأنما مغتصبين للوظيفة العامة وتعتبر تصرفاتهم باطلة (نقض فرنسى بتاريخ ٢٧ / ١١ / ١٨٧٢ مجموعة سيرى ١٨٧٣ القسم الاول ص ٢٥٩) ، ولكن القانون المذكور أسبغ الشرعية على هذه التصرفات طالما كانت لازمة لسير المرافق العامة :

ــ راجع : الفقيه الفرنسى دى لوبادير – المرجع السابق – ص ٣٨٦ .

(٢) راجع : جيز – المرجع السابق – ص ٢٨٥ ؛ فالين – المرجع السابق – ص ٤٠٨ .

فى الحرب العالمية الثانية ، وذلك بالنسبة للأعمال الصادرة عن الحكومات الفعلية وموظفيها فى تلك الفترة .

كذلـــك اعترف القضاء الإدارى المصرى بنظرية الموظف الفعلى فـــى الظـــروف الاستثنائية فقضت المحكمة الإدارية العليا بأن " نظرية الموظـــف الفعلـــى – كما جرى بذلك قضاء هذه المحكمة لا تقوم الا فى الأحوال الاستثنائية التنبة تحت الحاح الحاجة إلى الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل فى بعض الوظائف ضمانا لانتظام المرافق العامة ، وحرصا على تأدية خدماتها للمنتفعين بها باضطراد ودون توقف . وتحتم الظروف الغير عادية أن تعهد جهة الإدارة إلى هؤلاء الموظفين بالخدمة العامة إذ لا يتسع أمامها الوقت لاتباع أحكام الوظيفة فى شأنهم [١] .

ثانـــيا : تطبـــيق النظرية فى الظروف العادية (نظرية الموظف الظاهر) :

أســـس الفقة والقضاء نظرية الموظفين الفعليين فى هذه الظروف علـــى فكـــرة الاعـــتماد على الظاهر . فمادام الأفراد قد اعتمدوا – فى تعـــاملهم مع هؤلاء الأشخاص – بحسن نية على المظاهر الخارجية التى توحى بتوافر صفة الموظف الأصيل وجب احترام مصالحهم الناجمة عن هذا التعامل .

وصـــورته أن يعيـــن شـــخص ما فى وظيفة معينة ، دون إتباع الإجراءات القانونية الصحيحة فى تعيينه ، فيقع حينئذ قرار التعيين باطلا .

فالمـــنطق والقواعـــد القانونـــية المجـــردة يقضيان ببطلان جميع

---

(١) راجع : حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ٢٩ / ١١ / ١٩٦٤ – المجموعة س ١٠ ص ٩٩ .

التصـــرفات التى قام بإنجازها هذا الشخص . ولكن قد يلحق هذا البطلان ضررا جسميا بالأفراد الذين تعاملوا مع هذا الشخص بحسن نية ، معتمدين علـــى المظاهر الخارجية التى تؤكد الصفة الرسمية فى هذا الشخص وهم غـــير مفـــروض فيهم أن يتحققوا فى كل مرة يتعاملون فيها معه من أنه الموظـــف المختص ، ولاسيما إذا كان فى المكان المخصص لذلك وتوجته الظروف المحيطة بها له من المظاهر الخارجية التى توحى بأنه الموظف الرسمى (١) .

واســـتنادا إلى هذه النظرية وإلى المبدأ الذى تقوم علية قرر الفقه والقضـــاء سلامة التصرفات غير المشروعة التى قام بها لموظف الفعلى وتـــرجع عـــدم مشروعيتها لى عيب غير ظاهر لا يسهل على الجمهور معرفـــته حـــتى ولو كان هذا الموظف مدركا لهذا العيب . لأن الاستثناء شـــرع المصلحة الجمهور الذين أصابهم الغلط واعتقدوا أن الموظف الذى أمامهم هو الموظف القانونى .

ويـــرجع تخلـــف الصـــفة القانونية للموظف الظاهر إلى إحدى حالات أربع هى :

١- عـــدم التعييـــن .
٢- بطلان التعييـــن .
٣- الاستمرار غير المشروع فى الوظيفة .
٤- الاختصاص الظاهر لموظف قانونى .

---

(١) راجع : د . توفيق شحاتة - لمرجع السابق ص ٤٧٣ .

١- حالة عدم التعيين :

يحدث فى بعض الحالات أن يشغل أحد الأفراد وظيفة معينة دون سبق التعيين أو الانتخاب فيها . ويمارس اختصاصاتها فى مقرها ، ويتعود الأفراد على رؤيتة فى هذه الوظيفة فيعتقدون أنهم بتعاملهم معة إنما يتعاملون مع موظف شرعى . ونظرا لصعوبة حدوث ذلك فى الظروف العادية فإن القضاء يتشدد فى أستلزام وجود مظاهر جادة لشغل الوظيفة بطريقة هادئة مستمرة ، وقبول لشغالها - من جانب كل من الأفراد والسلطة العامة - كما لو كان موظفا نظاميا . ومن أمثلة ذلك تأمر الإدارة أحد الأفراد بالقيام بمهام وظيفة معينة دون أن تتم إجراءات تعيينه فيها ، أو أن يتطوع شخص لمعاونة بممارسة أعمال وظيفتة معينة فتقبل الإدارة معاونته أو تعترف بصحة تصرفاته .

بل أن مغتصب السلطة سئ النية يمكن أن يعترف له بصفة الموظف الفعلى ، عندما يكون شغلة للوظيفة وممارسته لاختصاصاتها هادئا مستمرا ، مقبولا من جانب الأفراد والإدارة .

ولكن ما الحكم إذا تمت ممارسة الاختصاص بصفة عارضة ، ولو مرة واحدة ، من مغتصب سلطة سئ النية ، ظهر بمظهر الموظف الرسمى بصورة مقبولة ، من شأنها أن تخدع الفرد العادى ؟ وذلك كأن ينتحل أحد المحتالين أو النصابين صفة محصل حكومى ، فيسرق إيصالات السداد وهى موقعة ومختومة بخاتم الإدارة ، معدة للاستخدام ، ويقوم فورا - وقبل أن تكتشف الإدارة الامر وتتخذ اللازم لمنعة من أستخدامها - بالمرور على الأفراد فى منازلهم مقدما نفسة باعتبارة محصل الإدارة ، ويتقاضى منهم مبالغ الرسوم المستحقة عليهم مقابل تقديم إيصالات السداد .

فـــى مـــثل هذه الحالة يظهر الشخص فى مواجهة الأفراد بمظهر المحصل ويستخدم إيصالات الإدارة الرسمية ، تماما كالمحصل القانونى ، وبذلك يتحقق مظهر خادع يوقع الأفراد فى غلط معقول سائغ ، فيوفون – بحسن نية – بالرسوم المستحقة عليهم للإدارة . ولا تثريب عليهم فى ذلك إذ لـــيس من المعتاد أو المألوف أن يطلب الفرد من المحصـــل الذى يبرز لـــه إيصـــالاً رسمياً من الإدارة أن يثبت صحة مركزه الوظيفى وشرعية صفته فى هذا التحصيل.

ونحـــن نعـــتقد أنه ليس هناك ما يمنـــع من تطبيق نظرية الموظف الفعلى على مثل هذه الحالة ، رغم سوء نية مدعى الوظيفة ، وانتفاء صفة الاستمرار فى ممارسة اختصاصاتها.

٢ ـ حالة بطلان التعيين :

قد يولى الشخص إحدى الوظائف العامة ـ بالتعيين أو الانتخاب ـ ويمـــارس اختصاصـــها لفترة من الزمن ، ويبدو فى أعين الناس موظفاً رســـمياً لعدم وضوح عدم مشروعية توليته ثم يعلن بعد ذلك بطلان تعيينه أو انتخابه فى هذه الوظيفة .

ويـــرجع بطـــلان قرار التعيين إلى انطوائه على عيب أو أكثر من عيوب القرار الإدارى المعروفة وهى :

ـ عيـــب فى الاختصاص لصدور قرار التعيين من غير السلطة المختصة بإصداره .

ـ عيـــب فى الشكل لعدم اتباع الشكليات والإجراءات التى يتطلبها القانون لصحة التعيين .

ـ عيـــب فى المحل لمخالفة قرار التعيين للقانون بالمعنى الضيق كما فى

حالة عدم توافر شروط التعيين فى الشخص المعين .

ــ عيب فى سبب القرار كما فى حالة عدم خلو الوظيفة المراد شغلها .

ــ عيــب فى الغاية أو انحراف فى السلطة، لأن قرار التعيين لم يستهدف تحقــق المصلحة العامة ــ وإنما مجرد تحقيق خدمة لأحد الأقارب أو الأصدقاء .

أمــا بطــلان انــتخاب الموظفين الذين يتولون وظائفهم عن طريق الانتخاب ــ كأعضاء المجالس البلدية فى كثير من البلاد ــ فإنه قد يرجع إلــى عــدم توافر شروط الترشيح ، أو عدم احترام إجراءات الانتخاب أو تخلف النزاهة فى حساب الأصوات الانتخابية .

وتعتــبر حالة بطلان تعيين الموظف فى وظيفته أهم حالات نظرية الموظف الظاهر وأكثرها قبولاً وحدوثاً فى العمل ، ولا يتردد القضاء فى أن يتشدد فى تطبيق النظرية عليها .

٣ ــ حالة الاستمرار غير المشروع فى ممارسة الوظيفة :

قــد يمــارس الشخص أعمال الوظيفة بعد زوال صفته القانونية فى ممارستها سواء أكان معيناً أو منتخباً ، وذلك كأن يصدر بعض القرارات المتصــلة بهــا بعد إحالته إلى التقاعد أو المعاش [١] ، أو بعد انتهاء مدة ولايــته الوظيفــية المحددة فى أداة التعيين أو فى نظام الانتخاب ، أو بعد قــبول استقالة الموظف صراحة أو ضمناً ، أو بعد وقفه عن العمل سواء

---

(١) أكــدت محكمــة القضاء الإدارى فى مصر فى حكمها الصادر فى ٩ نوفمبر عام ١٩٥٩ (س ١٤ ص ١٣٣) بــأن الموظــف الذى يستمر فى العمل بعد بلوغ سن التقاعد ، دون أن تمد خدمته بالطريقة القانونية " يعتبر خلال الفترة اللاحقة موظفاً واقعياً ... " .

أكان الوقف بقوة القانون أو كإجراء احتياطى أو كجزاء تأديبى [١] .

ففـــى مثل هذه الحالات قد يحدث لبس أو عدم علم دقيق بشأن ميعاد انــتهاء الخدمة أو زوال الصفة فى ممارسة الاختصاص ، فيعتقد الأفراد أنهم أمام موظف رسمى يمارس اختصاصه القانونى . ويمكن أن نضرب لذلك أمثلة متعددة منها :

ــ أن يتقدم الموظف باستقالته وتمضى مدة شهر من تاريخ تقديمها دون رد مـــن جانـــب الإدارة، ممـــا يعـــنى قبولها ضمناً وانتهاء العلاقة الوظيفية. ومع ذلك يجهل الأفراد هذا الأمر ، وتعتقد الإدارة نفسها أنها لا تـــزال تبحث أمر قبول الاستقالة . ويواصل الموظف عمله الوظيفى ظناً منه أن الاستقالة لم تقبل وانتظاراً لصدور قرار صريح من الإدارة بشأنها.

ــ أن يثـــور الخلاف حول تاريخ الميلاد الذى يعتد به لتحديد موعد الإحالة إلى التقاعد ، وذلك نظراً لظهور شهادة ميلاد يختلف تاريخ ميلاد الموظـــف فيها عن التاريخ المحدد بشهادة التسنين (تقدير السن أو العمر) التى على أساسها التحق بالخدمة لاختفاء شهادة الميلاد فى ذلك الوقت .

ــ أن يصـــدر قـــرار بحـــبس الموظف احتياطياً اعتبازاً من تاريخ معيـــن، ممـــا يستتبع وقفه عن العمل بقوة القانون ، ولكن يتأخر تنفيذ هذا القـــرار ولو لبضع ساعات يتوجه الموظف خلالها إلى مقر عمله ويمارس اختصاصات وظيفته .

ــ أن تطلب الإدارة نفسها من شاغل الوظيفة الاستمرار فى ممارسة اختصاصـــاتها، حـــتى لا تترك الوظيفة شاغرة ، إلى حين تدبير أمر من

---

(١) راجع فى القانون السويسرى :
A. Grisel, Droit administratif suisse, 1970, p. 206.

يخلفه فيها . وذلك دون اتخاذ الإجراءات القانونية لمد مدة الخدمة .

٤ ـ حالة الاختصاص الظاهر لموظف قانونى :

إذا كانــت الحــالات السابقة للموظف الظاهر تتصل بشخص ليس موظفــاً قانونياً، يشغل فى ظروف معينة إحدى الوظائف العامة ويمارس اختصاصاتها فعلاً، ففى الحالة الرابعة التى نحن بصددها الآن يتعلق الأمر بموظف رسمى لاشك فى إجراءات توليته أو تمتعه بصفة الموظف العام ، يــتجاوز اختصاصــات وظيفته بالقيام ببعض التصرفات التى تخرج عن إطارهــا ، ممــا كــان يقتضى بطلانها لعدم الاختصاص ومع ذلك رأى القضــاء لمصــالح قدر أهميتها اعتبار هذه التصرفات صحيحة فى بعض الحــالات، مطــبقاً بشــأنها نظرية الموظف الظاهر نظراً لأن التصرفات المذكــورة تدخل فى الاختصاص الظاهر للموظف أى تبدو كما لو كانت ضمن سلطاته أو صلاحياته القانونية ، فلا يثور الشك فى نفوس المتعاملين فى هذا الشأن .

ولا شــك فــى وجــود علاقة أكيدة بين عدم الاختصاص ونظرية الموظــف الفعلى بصفة عامة ، فهذه النظرية تعتبر استثناء أدخله القضاء علــى النتائج القانونية العادية المترتبة على قواعــد الاختصاص كما أن الموظف الفعلى يعتبر شخصاً غير مختص بالمعنى الواسع لاصطلاح عدم الاختصــاص . بــل وقد طبق القضاء نظرية الموظف الفعلى على بعض حــالات عــدم الاختصاص البسيط كحالة التفويض الباطل التى من أبرز أمثلــتها قضــايا زواج مون روج Mentrouge الشهيرة . ومن ذلك أن يمــارس أحــد الموظفين اختصاصات الوظيفة بعد صدور قرار بنقله أو ترقيته إلى وظيفة أخرى تتبع سلطة أخرى .

الفرع الرابع

نظرية الظروف الطارئة

هناك من العقود ما يبرم عادة لمدة طويلة ــ كعقود الالتزام والتوريد فى نطاق القانون العام ، وعقود التأمين فى مجال القانون الخاص . وهذه العقود يتراخى أجل تنفيذها إلى آماد بعيدة وعندما يحل ميعاد تنفيذها ، فإذا بظــروف ــ اســتثنائية خارجة عن إرادة المتعاقدين ولم يكن فى وسعهما توقعها وقت إبرام العقد ــ قد تأتى وتداهم هذه العقود ، بحيث تقلبها رأساً على عقب ، الأمر الذى يجعل تنفيذها مرهقاً بالنسبة لأحد طرفى التعاقد .

فمــا أثــر هذه الظروف على العقد ، وما هو مركز المتعاقد الذى أرهقه التنفيذ فى هذه الظروف ، هل يؤخذ بتنفيذ تعهداته كما هى مشروطة فى العقد، مهما بلغت به الخسارة ، أم يجوز له طلب المساعدة من الطرف الآخر لكى يستمر فى تنفيذ التزاماته، استناداً إلى الظروف المفاجئة .

إذا اتجهــنا إلى القواعد المدنية نلتمس منها الحل ، كان الجواب أن العقــد شــريعة المتعاقدين وأن المدين لا يستطيع أن يتحرر من التزاماته اســتناداً إلــى ظــروف طارئــــة، إلا إذا بلغت هذه الظروف مبلغ القوة القاهرة، بحيث يغدو تنفيذ الالتزام مستحيلاً . وفى هذه الحالة يعذر المدين فى عدم قيامه بتنفيذ التزاماته ، وينفسخ العقد لاستحالة التنفيذ[١].

---

(١) يراجــع :
Cass. Civ., 5 Mars 1850 "S" 1850 – 1269; Cass. 21 Janv. 1874 "S" 1874 – 125, Dalloz 1874- 1-170; Cass. 27 Janv. 1875 "S" 1875 – 1-367; Cass. 8 Août 1900 "S" 1903 –1-46; Cass. 4 Août 1915 "S" 1916 –1-17; Rapport "Wahi", Trib. Civ. De la Seine 7 Juin et 7 Déc. 1915 "S" 1916 –2-15, class 21 Déc. 1916, Dalloz 1917-1918-2-33, Rapport "Capitant"; Cass. 3 Juill 1918 "S" ==

أما إذا كان من شأن الظروف الطارئة أن تنفيذ الالتزام التعاقدى لم يصبح مستحيلاً ، وإنما صار مرهقاً ، فإن هذه الظروف لا يقام لها وزن فـى نفـى المسـئولية عن عدم تنفيذ الالتزام. فالمتعاقد معرض لاحتمال الكسب والخسارة ، وهذا أمر مألوف ومتوقع الحدوث فى نطاق التعامل . لذلـك يجـب عليه القيام بتنفيذ التزاماته ــ تجاه هذه الظروف ــ كما هى مشروطة فى العقد (١) .

والحقيقة أن التمسك بالقاعدة القائلة بأن العقد شريعة المتعاقدين أدى إلى معاملة المدين معاملة قاسية (٢) .

== 1918-1919 –1-150; Cass. 6 Juin 1921 –1-193, Rapport "Hugueney"; Cass. 26 Déc. 1923 "S" 1924 –1-151; Cass. 9 Janv. 1956 –1-139.

ويـراجع أيضـاً : محكمـة الإسـكندرية الابتدائية ٢٠ ديسمبر ١٩٢٣ المجموعة الرسمية سنة ١٩٢٧ رقم ١١٦ ص ٢٢٣ ، محكمة استئناف مصر ٩ أبريل ١٩٣١ المحامـاة السـنة ١٢ رقم ٤١ ص ٦٣ ، محكمة النقض المصرية ١٤ يناير سنة ١٩٣٢ المجموعـة الرسـمية سنة ١٩٣٢ رقم ١١٠ ص ٢١٠، مجموعة محمود أحمد عمر الجزء الأول رقم ٣٢ ص ٥٢، محكمة النقض المصرية ١٥ مايو سنة ١٩٤٧ مجموعة محمود أحمد عمر الجزء الخامس رقم ٢٠٠ ص ٤٢٥ .

(١) De Laubadère : Traité élém. de droit admins., 1953, p. 457.
دكتور أنور سلطان : النظرية العامة للالتزام ، جـ ١ ، سنة ١٩٦٢ ، ص ٣٧٩ ، ٣٨٠ ، دكتور سليمان مرقص : نظرية العقد ، سنة ١٩٥٦ ، ص ٣٣٦ ، ٣٢٧ .

(٢) وإزاء التمسـك بـالقوة الملـزمة للعقود ، إلا فى حالات القوة القاهرة أو الحادث المفاجـئ، اضطر المشرع الفرنسى إلى اقتحام دائرة هذه العقود ــ ولاسيما العقود طويلة الأجل ــ لكى يحمى المدينين من تعسف الدائنين .

فأصـدر المشـرع الفرنسى مثلاً قانون ٢١ يناير سنة ١٩١٨ بتخويل المحاكم سلطة فسخ العقود المبرمة قبل الحرب ، وتأثرت عند تنفيذها بظروف هذه الحرب، مـتى ترتـب على التنفيذ فى هذه الظروف الطارئة تحميل المتعاقد بأعباء باهظة تفوق التى كانت متوقعة لحظة التعاقد . وتوالى المشرع الفرنسى فى إصدار بعض التشـريعات الـتى تخفـف مـن قسوة معاملة المدين ، وتمكنه من تنفيذ التزاماته التعاقدية بقدر المستطاع .

ويلاحظ أن القضاء استمر ــ فيما دون هذه التشريعات ــ فى موقفه من رفض نظرية الظروف الطارئة والمحافظة على القوة الملزمة للعقد إلا فى الحالات ==

ومن أجل ذلك كان منطق العقل أن يخرج على القواعد المدنية إلى قواعـد أخرى أكثر عدالة ، تنظر لمصلحة المدين بعين الاعتبار دون أن تضحى بمصلحة الدائن ، لكى يبقى التماسك قوياً فى علاقة الأفراد بعضهم ببعض أو فى علاقتهم بالإدارة .

وكـان مجلـس الدولة الفرنسى صاحب الفضل الأول فى خلق هذه القواعـد . حيـث أدرك ما ترتب على القواعد المدنية من ارتباك وضيق بالمعـاملات ، فـأراد أن يخفف من قسوتها ، وتقدم بنظرية جديدة مكملة لـنظرية القـوة القاهـرة . وإن كانت مشتقة من مبدأ سير المرافق العامة باستمرار ، تسمى نظرية الظروف الطارئة [١] .

ومقتضـى هـذه النظرية ، أنه إذا طرأت أثناء تنفيذ العقد حوادث اسـتثنائية عامة لم يكن فى الوسع توقعها وقت إبرام العقد ، وخارجه عن إرادة المتعاقديـن ، وليسـت مـن صـنعهما ، وترتب عليها إرهاق أحد الطرفيـن فـى تنفـيذ التزاماته ، فإن الطرف المرهق يكون له الحق فى

== التى يترتب عليها إنهاء الالتزام . راجع فى ذلك :

Cass. Civ. 31 Déc. 1924, Gaz-Pai, 1925-1-284, Lalous Dalloz, 1927, Thronique, pp. 69 et s, Planiol, Ripert et Esmein, op. cit., T. I., p.551, Brunet "La guerre et les contrats", Thèse, d'Aix 1917, p. 60, Rolland : Précis de droit admin. 1953, p. 138.

الدكـتور وحـيد رأفـت ، المرجع السابق ، ص ٢٥٠، الدكتور أحمد عبد القادر الجمال ، المرجع السابق ، ص ١٩٩ .

(١) هناك تقارب بين كل من نظرية الظروف الطارئة ونظرية الصعوبات المادية غير المتوقعـة، حتى أن بعض الأحكام قد خلطت بينهما (حكم محكمة القضاء الإدارى ٥ مايو سنة ١٩٥٣ مجموعة المبادئ القانونية السنة ٧ رقم ٥٨٠ ص ١٠٤٧). لأن نظرية الظروف الطارئة تنطبق أيضاً فى مجال الصعوبات المادية . كما وأن مجال تطبـيق النظريتيـن يشـمل جميع العقود الإدارية . وتقوم النظريتان على أساس مسـئولية الإدارة بلا خطأ ، وتشتركان فى أن الأمر الذى تتحقق به المسئولية فى نطاق كل منهما يجب أن يكون غير متوقع .

مطالبة الطرف الآخر بتقديم المساعدة ، وذلك بتعويضه عن الخسائر التى ألمت به من جراء هذه الحوادث [(١)] .

ونظـــرية الظـــروف الطارئة لم تكن وليدة الحرب العالمية الأولى فحسب ، وإنما ظهرت فى عدة أحكام سابقة على هذه الحرب . ومبدأ سير المـــرافق العامـــة بانتظام واستمرار هو الذى أظهر هذه النظرية إلى حيز الوجـــود ، وظهرت أولاً فى القضاء الإدارة الفرنسى ، ثم أخذت طريقها بعـــد ذلـــك إلـــى مصـــر ، ومجال تطبيقها يقتصر فى فرنسا على العقود الإدارية ، ولكنها تشمل فى مصر جميع العقود . وتكون هذه النظرية قابلة للتطبـــيق فقط عندما تتجاوز أعباء المتعاقد أقصى حدود الزيادة التى كان يمكن للأطراف المتعاقدة توقعها لحظة إبرام العقد . والتعويض الذى تقرره هـــذه النظرية ليس عن خطأ وإنما أساسه مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واستمرار .

---

(١) راجع فى هذا الشأن :
C. E. 30 Nov. 1930 "Ville de Belfort", Rec. p. 934; C. E. 27 Juill. 1951, "Commune de Montagnac", Rec. p. 439; Malezieux, op. cit., p. 159; Note Hauriou "Sirey 1916-1917 Brunet". La guerre et les contrats. Thèse d'Aix 1917, p. 58 et s; De Laubadère : Traité élém. de droit admins., 1953, p. 457 et s; Jèze : Les prin. Génér., du droit admins. 3e éd., Tome 5, p. 465 et s; Jèze : Les contrats administratifs, T. 2 1932, p. 302.
يـــراجع أيضـــاً : محكمـــة القضاء الإدارى ٢ يونيه سنة ١٩٥٣ مجموعة المبادئ القانونـــية السنة ٧ رقم ٧٢١ ص ١٣٩٧ ، محكمة القضاء الإدارى ١٦ يونيه سنة ١٩٥٣ مجموعة المبادئ القانونية السنة ٧ رقم ٧٨٤ ص ١٥٦٣ ، دكتور مصطفى أبـــو زيـــد: الوجـــيز فى القانون الإدارى الجزء الأول سنة ١٩٥٧ ص ١٦٧ وما بعدهـــا، الدكتور سليمان محمد الطماوى : الأسس العامة للعقود الإدارية ط ١ ص ٥٥٣ وما بعدها ، دكتور طعيمة الجرف : القانون الإدارى سنة ١٩٦٤ ص٢٥٤، حســين درويش : النظرية العامة فى العقود الإدارية جـــ ٢ سنة ١٩٥٨ ص ٢٤٦ وما بعدها ، حسين عامر : التعسف فى استعمال الحقوق وإلغاء العقود سنة ١٩٦٠ ص ٢٠٩ وما بعدها .

الفرع الخامس

عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام

يجـــوز كقــاعدة عامة الحجز على أموال المدين الذى يمتنع عن الوفــاء بديونـــه لبــيعها سدادا لهذه الديون . غير أنه لما كان تطبيق هذه القــاعدة علـــى أموال المرافق العامة يهدد بتوقف سيرها ، فإنه لا يجوز الحجــز علـــى هذه الأموال سواء أكان المرفق يدار بالطريق المباشر أم بطـــريق الامتـــياز . إذ فـــى الحالـــة الأولى تكون أموال المرفق مملوكة للدولـــــة أو لأحــــد أشـــخاص القانون العام المرفقية أو المحلية ، وهذه الأمـــوال لا يجـــوز الحجز عليها طبقا للقانون . وفى الحالة الثانية تكون الأمـــوال مملوكـــة لصاحب الامتياز رغم أيلولتها فى نهاية مدة العقد إلى الإدارة . ومـــع أنهـــا مملوكة لأحد أشخاص القانون الخاص فإن الحرص على استمرار سير المرافق العامة قد دفع المشرع إلى النص فى المادة ٨ مكرر من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ المضافة بالقانون رقم ٥٣٨ لسنة ١٩٥٥ علـــى أنه " لا يجوز الحجز ولا اتخاذ إجراءات تنفيذ أخرى على المنشآت والأدوات والآلات والمهمات المخصصة لإدارة المرافق العامة ".

المطلب الثاني

مبدأ مساواة الأفراد فى الانتفاع بالخدمات التى يؤديها المرفق العام

يعتبر مبدأ المساواة بين الناس بصفة عامة من أهم المبادئ الأساسية الـــتى أكدتها الأديان السماوية . وإعلانات حقوق الإنسان والدساتير على الســـواء . وطبقا لنص المادة رقم ٤٠ من دستور جمهورية مصر العربية لعـــام ١٩٧١ "المواطـــنون لدى القانون سواء وهم متساوون فى الحقوق

والواجبات العامة ، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة " .

والحق أن المساواة قائمة ويجب أن تقوم ليس بين المواطنين فحسب وإنما كذلك بينهم وبين الأجانب ، باستثناء الحقوق والواجبات ذات الطابع السياسى والمتعلقة بالانتماء إلى جنسية دولة معينة مثل حق الترشيح وحق الانتخاب فى الهيئات السياسية وواجب أداء الخدمة العسكرية . ويجب كذلك من باب أولى ألا يفضل الأجانب على المواطنين كما كان الشأن فى مصر بالنسبة للأجانب الممتازين أيام الامتيازات الأجنبية قبل انقضاء فترة الانتقال التى حددتها معاهدة مونترو بالرابع عشر من أكتوبر عام ١٩٤٩ .

ويرتبط بمبدأ المساواة مبدأ حياد المرافق العامة بقيام تشغيلها على أساس المصلحة العامة وحدها دون اعتبار للاتجاهات السياسية أو المصالح الخاصة أو المحاباة .

وتفريعا على ذلك فإن المواطنين متساوون أمام المرافق العامة ، سواء فيما يتعلق بالانتفاع بخدماتها أو بتحمل أعبائها ، بصرف النظر عن طريقة إدارتها المباشرة أو غير المباشرة .

ولا يتنافى مع مبدأ المساواة اشتراط توافر بعض الشروط لإمكان الانتفاع بخدمات المرفق ، وذلك كدفع رسوم معينة أو الحصول على شهادة محددة . وذلك لأن مثل هذه الشروط عامة وليست شخصية . كما أن المساواة ليست ــ كما قد يتبادر إلى ذهن البسطاء ــ مطلقة من كل قيد أو شرط ، بل هى مقيدة بتماثل الظروف وتوافر ما يلزم من شروط . فالمساواة المطلقة لا وجود لها ولا عدل فيها ، سواء فى القوانين الوضعية أو فى الشريعة الإسلامية .

وعلى ذلك يكون لكل من تتوافر فيه الشروط المتطلبة للحصول على

ما يقدمه المرفق من خدمة أو منفعة بحيث لا يحرم منها لأسباب شخصية. فلكل من يستجمع شروط الالتحاق بالجامعة أن يقيد بها .

ولا يجوز التفرقة فى المعاملة بين الناس إذا تشابهت الظروف والشروط ، فإن اختلفت كان من الجائز التفرقة بناء على توافر أو تخلف بعض الشروط أو الظروف التى يحددها القانون . وذلك كظرف الفقر أو شرط العجز المالى للإعفاء من بعض الرسوم المرفقية كالرسوم التعليمية والرسوم القضائية . هذه الظروف وتلك الشروط يحددها القانون بصفة عامة ، غير أن الإدارة تتمتع أحياناً بقسط من السلطة التقديرية يسمح لها فى بعض الحالات بإضافة شروط جديدة لم حددها القانون . من ذلك اشتراط الذكورة لشغل بعض الوظائف التى تقدر الإدارة عدم لياقة المرأة لها كوظائف القضاء .

ويراقب القضاء الإدارى فى البلاد التى تأخذ بنظامه ومنها مصر وفرنسا احترام الإدارة لمبدأ المساواة أمام المرافق العامة . وله فى سبيل ذلك إلغاء قراراتها التى تصدر مخالفة له ، فضلاً عن تعويض الأفراد الذين أصيبوا بضرر من جراء المخالفة .

المطلب الثالث

مبدأ مسايرة المرفق العام للاحتياجات المستجدة وقابليته للتغيير والتعديل

يقصد بمبدأ قابلية نظام المرافق العامة للتغيير أن للإدارة أن تتدخل فى أى وقت لتعديل أو تغيير القواعد التى تحكم المرفق حتى تتفق وتحقيق المصلحة العامة على أفضل وجه . وذلك لأن الإدارة تعمل فى تنظيمها للمرافق العامة على الوصول إلى تشغيلها بأكبر كفاءة ممكنة فى

ظل الظروف القائمة . فإذا تغيرت هذه الظروف أو ظهرت للإدارة طريقة أفضل لزيادة كفاءة المرفق كان لها ــ ابتغاء تحقيق المصلحة العامـــة ــ إجـــراء مـــا ترى من تعديـــل فى تنظيمه دون أن يكون لأحد الاعتراض علـــى ذلك سواء من المنتفعين بالمرفق أو من العاملين فيه . فليس للمنتفع بأى خدمة مرفقية أن يطالب ببقاء النظام الذى تعاقد على الخدمة فى ظله ، وليس للموظف أن يحتج على تغيير نظام الترقيات الذى عين أثناء سريانه رغم ما قد يكون له من مصلحة فى استمراره (١) .

وهذا الحق ثابت للإدارة دون حاجـــة إلى النص عليه صراحة حتى إذا كـــان المرفق يدار بطريق الامتياز . بل أن المشرع قد نص على ذلك الحـــق لإزالة أى شك قد يثور حوله، فقضى فى المادة الخاصة من قانون التزامات المرافق العامة الصادر فى سنة ١٩٤٧ على أنه " لمانح الالتزام دائماً ، متى اقتضت المنفعة العامة ، أن يعدل من تلقاء نفسه أركان تنظيم المـــرفق العام موضوع الالتزام أو قواعد استغلاله ، وبوجه خاص قوائم الأسعار الخاصة به ، وذلك مع مراعاة حق الملتزم فى التعويض إن كان له محل " .

---

(١) راجع : حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ٢٣ فبراير ١٩٥٠ ص ٤١٨.

الفصل الثانى

الضبط الإدارى

الضبط الإدارى أو البوليس الإدارى هو وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلاً فى المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة : الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية، مع ما يستتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية .

ويعتبر الضبط الإدارى بما يقوم به من حفظ للنظام العام فى المجتمع نوعاً هاماً من المرافق العامة رغم خصوصياته التى بررت دراسته منفرداً . لذلك يقال أحياناً مرفق الشرطة أو مرفق الضبط ، ولا خطأ فى ذلك ولا تجاوز .

وللضبط الإدارى علاقة كبيرة بالحريات العامة وحقوق الأفراد إذ أن صيانة النظام تقتضى فى العادة فرض قيود عليها [1] . ويختلف مدى سلطة الضبط الإدارى حسب ما إذا تعلق الأمر بحرية ضمنها القانون وحدد شروط ممارستها . ففى هذه الحالة تضيق سلطة الضبط ، ولا تخضع ممارسة هذه الحرية لترخيص سابق أو حتى لمجرد إخطار ممن يريد ممارستها ومن أمثلة ذلك حرية الصحافة وحرية ممارسة الشعائر

---

(١) تنظم القوانين أيضاً الحريات العامة المختلفة كحرية الصحافة وحرية التجارة ، وتضع بعض القيود على ممارستها ، ويمكن تسمية هذه القوانين بتشريعات الضبط، ويطلق عليها بعض الفقهاء : الضبط التشريعى .

راجع : دكتور طعيمة الجرف : القانون الإدارى ، ١٩٧٣ ، ص ٤٢١ .

الدينـــية . أما فى غير هذه الحالة فتتسع سلطة الضبط الإدارى نظراً لقلة موانع المشروعية. ومن أمثلة ذلك ما تتمتع به الإدارة من سلطة فى طرد الأجانـــب أو فى إزالة العوائق التى تعترض الطرق العامة ولو كانت هذه العوائق ممتلكات خاصة .

وحفـــظ الـــنظام العـــام يكون فى الأماكن العامة كالطرق والميادين والمرافق فلا يتدخل الضبط الإدارى فى الأماكن الخاصة إلا إذا تجاوز ما بداخلهـــا إطارهـــا إلى خارجها ، وذلك كما فى حالة الضجة المنبعثة من أجهـــزة الـــراديو لمساسها بالسكينة العامة . وكما فى حالة وجود مرض وبـــائى بداخلها ويؤثر انتشاره فى الصحة العامة ، وكما فى حالة احتوائها على وحش هائج أو مجنون ثائر يهدد الأمن العام .

الضبط الإدارى والضبط القضائى :

يختلف الضبط الإدارى عن الضبط القضائى ، فالأول مهمته وقائية تتمـــثل فـــى العمل على صيانة النظام العام بمنع الأعمال التى من شأنها الإخـــلال به قبل وقوعها ، سواء أكانت هذه الأعمال جرائم يعاقب عليها القـــانون أم لـــم تكن كذلك ، أما الضبط القضائى فمهمته هى الكشف عن الجرائم ومرتكبيها تمهيداً لتقديمهم للمحاكمة . وتنفيذ العقوبة فيهم عقاباً لهم وتخويفاً لغيرهم .

غـــير أن اختلاف نوعى الضبط لا يمنع من وجود علاقات متبادلة بيـــنهما . أهمهـــا أن الضبط القضائى يساعد على صيانة النظام العام عن طـــريق الردع الذى تحدثه العقوبـــة فى النفوس . كما أن الضبط الإدارى له آثاره فى التقليل من الجرائم التى يتعقبها الضبط القضائى. وذلك فضلاً عن قيام هيئة الشرطة بأداء مهام نوعى الضبط .

ورغـــم وحدة رجال الشرطة الذين يتولون مهمتى الضبط الإدارى

والقضائى ورغم ما قد يقع من لبس ، فإن عملهما فى الحالتين متميز عن الآخر. فالشرطى الذى يمر لحراسة المنازل والمتاجر ليلاً يقوم بعمل من أعمـــال الضـــبط الإدارى لأنه يحافظ على النظام العام . فإذا وقع حادث ســطو فـــى مجـــال حراسته من حيث المكان والزمان وجب عليه متابعة الجـــانى والقبض عليه وجمع الأدلة عن الحادث ، وهى من أعمال الضبط القضائى .

وتـــبدو أهمـــية الـــتفرقة بين الضبط الإدارى والضبط القضائى فى اخـــتلاف الـــنظام القانونى الذى يحكم كل منهما . فالأول يخضع للقانون الإدارى وتراقـــب مشـــروعيته المحاكم الإدارية . والثانى يخضع لقانون الإجـــراءات الجنائية وتختص بمنازعاته المحاكم الجنائية . وبالإضافة إلى ذلك فإن أعمال الضبط الإدارى تخضع لرقابة الإدارة أما أعمـــال الضبط القضائى فتخضع لإشراف النيابة العامـــة . فضلاً عن أن الأضرار الناتجة عن أعمال الضبط الإدارى يمكن أن تثير مسئولية الإدارة، أما تلك الناجمة عن أعمال الضبط القضائى فلا يزال إمكان التعويض عنها محل أخذ ورد فى أغلب البلاد[1].

الضبط الإدارى العام والخاص :

الضبط الإدارى العام هو ذلك الذى يهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة المعروفة وهى الأمن العام والصحة العامة والسكينة

---

(١) راجع : دى لوبادير ، المرجع السابق ، طبعة ١٩٧٣ ، ص ٧٠٥ .

وقـــد اعترف قانون ٥ يوليو عام ١٩٧٢ فى فرنسا فى المادة ١١ منه بمسئولية الدولـــة عـــن الأضرار الناشئة عن التشغيل المعيب لمرفق القضاء فى حالة الخطأ الجســـيم أو إنكـــار العدالة . كما تضمن الدولة للضحايا تعويض الأضرار المترتبة على الأخطاء الشخصية لرجال القضاء على أن ترجع عليهم بمقدارها فيما بعد .

العامة على النحو سالف الذكر. أما الضبط الإدارى الخاص فيقيمه المشرع بقوانين خاصة لتنظيم بعض أنواع النشاط ويعهد بها إلى سلطة إدارية خاصة بقصد تحقيق أهداف محددة . هذه الأهداف قد تكون ضمن أهداف الضبط الإدارى العام . وذلك كما هو الشأن فى الرقابة على المحلات المضرة بالصحة العامة . وقد تخرج أهداف الضبط الإدارى الخاص عن أهداف الضبط الإدارى العام وذلك كالضبط الإدارى الخاص بالآثار ويهدف إلى المحافظة على الآثار القديمة ، والضبط الإدارى الخاص بالصيد ويهدف إلى المحافظة على الحيوانات أو الأسماك، والضبط الإدارى الخاص بالتسعير الجبرى ويهدف إلى بقاء أسعار بعض السلع الأساسية فى مستوى معين لحماية المستهلك .

هيئات الضبط الإدارى :

يتنوع الضبط الإدارى العام فى بعض الدول كفرنسا إلى ضبط إدارى قومى وضبط إدارى محلى . أما النوع الأول فيشمل نطاق اختصاصه إقليم الدولة كله ويمارسه رئيس الوزراء والمختصون من رجال السلطة المركزية . وأما النوع الثانى فينحصر اختصاصه فى جزء معين من إقليم الدولة كالمحافظة أو المدينة ويمارسه المحافظ أو العمدة. والضبط الإدارى فى مصر وأغلب دول العالم قومى تمارسه السلطة المركزية على مستوى الدولة كلها (١) .

---

(١) نصت المادة ١٨٤ من الدستور المصرى على أن " الشرطة هيئة مدنية نظامية ، رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية ، وتؤدى الشرطة واجبها فى خدمة الشعب ، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن، وتسهر على حفظ النظام والأمن العام والآداب، وتتولى تنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات ، وذلك على الوجه المبين بالقانون ". ==

أما الضبط الإدارى الخاص فتمارسه هيئات خاصة يحددها القانون الذى ينشئ كل نوع منها .

ويجب التمييز فى إطار هيئات الضبط الإدارى بين رجال الشرطة المنفذين وبين سلطات الضبط الإدارى المختصة باتخاذ لوائح الضبط والقرارات الفردية الهامة اللازمة للمحافظة على النظام العام . فهذه السلطات تشمل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ، ووزير الداخلية ، والمحافظين ، ومأمورى المراكز والأقسام ، وغيرهم ممن يحددهم القانون .

أغراض الضبط الإدارى :

يهدف الضبط الإدارى أساساً إلى صيانة النظام العام وإعادته إلى نصابه إذا اختل[1] . فليس لهيئة الضبط الإدارى استخدام سلطاتها لتحقيق هدف آخر غير ذلك، وأن تعلق بالمصلحة العامة كتحقيق موارد مالية

== ونصت المادة الأولى من قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ على أن "الشرطة هيئة مدنية نظامية بوزارة الداخلية ، رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية ، تؤدى وظائفها وتباشر اختصاصاتها برياسة وزير الداخلية وتحت قيادته . وهو الذى يصدر القرارات المنظمة لكافة شئونها ونظم عملها . وتتكون من : ١ـ ضباط الشرطة . ٢ـ أمناء الشرطة . ٣ـ مساعدى الشرطة . ٤ـ ضباط الصف والجنود . ٥ـ رجال الخفر النظاميين . ويتولى المساعد الأول ومساعد وزير الداخلية ، ورؤساء المصالح ومن فى حكمهم ، ورؤساء الوحدات النظامية ، ومأمورى المراكز والأقسام ، رياسة الشرطة كل فى حدود اختصاصه ".

(١) وذلك بالإضافة إلى أهداف الضبط الإدارى الخاص التى يخرج بعضها عن إطار فكرة النظام العام ، وذلك كالمحافظة على الآثار القديمة أو تثبيت أسعار بعض السلع الاستهلاكية الضرورية .

للدولة ، وإلا كانت أعمالها غير مشروعة . وللنظام العام عناصر ثلاثة : هى الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة .

وقبل أن نبين مفاهيم هذه العناصر ليتضح المعنى المقصود بالنظام العـام كهدف للضبط الإدارى ، نود أن ننوه إلى اختلاف هذا المعنى عن معـنى آخـر يقصـد بنفس اصطلاح النظام العام ويعالج عادة فى إطار القانون الخاص . فالنظام العام بالمعنى الأخير يقصد به مجموعة الأحكام الجوهرية ذات المضمون الأساسى فى المحافظة على الجماعة والنهوض بهـا (١) . وهـذه الأحكـام يفرضها القانون فرضاً على أطراف العلاقات القانونـيـة فـلا يجوز الاتفاق على مخالفتها . ويبطل العقد إذا كان محل الالتزام مخالفاً لها. ولا يجوز تطبيق القانون الأجنبى المخالف لها. وعلى المحاكم أن تقضى بها فى المنازعات المعروضة عليها من تلقاء نفسها ولو لـم يطلـب الخصـوم ذلك . أما مكونات النظام العام التى يهدف الضبط الإدارى إلى المحافظة عليها فهى :

١ ـــ الأمن العام :

الأمـن يقـابل الخوف . من ذلك قول الله تعالى " وليبدلنهم من بعد خوفهـم أمناً"(٢) . ويقصد بالأمن العام اطمئنان المرء على نفسه وماله من

---

(١) الدكـتور عـبد الحى حجازى : المدخل لدراسة العلوم القانونية ، الجزء الأول ، طبعة ١٩٧٢ ، ص ٢٣٧ وما بعدها .

(٢) سورة النور : الآية (٥٥) .

وقد ورد لفظ الأمن فى القرآن الكريم فى مواضع أخرى متعددة ، من ذلك قول الله تعالى (فى الآية ٨٣ من سورة النساء) : " وإذا جاءهم أمر من الأمن أو الخوف أذاعوا به" ، وقوله جل شأنه (فى الآية ١٢٥ من سورة البقرة) : " وإذ جعلنا البيت مثابة للناس وأمناً " ، وقوله عز وجل (فى الآية ١١٢ من سورة النحل) : ==

خطـــر الاعـــتـــداء ، سواء أكان مصدره الطبيعة كالفيضانات والزلازل والحـــرائق وانهيار المباني والمرتفعات ، أم كان مصدره الإنسان كسطو المجرمين وعبث المجانين والمظاهرات العنيفة وحوادث السيارات. أم كان راجعاً إلى الحيوانات المفترسة أو الجامحة وما تسببه من اضطرابات .

٢ ـ الصحة العامة :

يـــراد بالصـــحة العامـــة وقاية صحة الجمهور من خطر الأمراض بمقاومـــة أسبابها . من ذلك المحافظة على سلامة مياه الشرب والأطعمة المعـــدة للبيع . ومكافحة الأوبئة والأمراض المعدية ، وإعداد المجاري ، وجمع القمامة والمحافظة على نظافة الأماكن العامـــة .

ويعتـــبر تلـــوث البيـــئة ــ في أي عنصر من عناصرها اليابسة أو المائية أو الغازية ــ الناشئ بفعل الإنسان ووسائل مدنيته الحديثة ، من أهم العوامل التي تضر بصحته وتصيبه بالأمراض . لذلك فإن مكافحة التلوث تعد من أهم وسائل المحافظة على الصحة العامة .

٣ ـ السكينة العامة :

يقصد بالسكينة العامة المحافظة على هدوء وسكون الطرق والأماكن العامـــة لوقايـــــة الناس من الضوضاء والصخب والإزعاج والمضايقات السمعية . خاصة في أوقات راحتهم . من ذلك أصوات الباعة المتجولين ، ومكـــبرات الصوت ، وآلات التنبيه في السيارات. وتشمل المحافظة على

== " وضـــرب الله مـــثلاً قـــرية كانت آمنة مطمئنة يأتيها رزقها رغداً من كل مكان فكفـــرت بأنعم الله ، فأذاقها الله لباس الجوع والخوف بما كانوا يصنعون " ، ومنها قولـــــه تعالى (في الآية ٨٢ من سورة الأنعام) : " الذين آمنوا ولم يلبسوا إيمانهم بظلم، أولئك لهم الأمن وهم مهتدون ".

الســكينة العامة كذلك منع الأصوات المرتفعة المنبعثة من المنازل نتيجة سوء استعمال الراديو أو أجهزة التسجيل أو غير ذلك .

٤ ـ الآداب العامة :

تدخــل الآداب العامــة ـ فى حدود معينة ـ ضمن أهداف الضبط الإدارى المتعارف عليها . وقد لعب مجلس الدولة الفرنسى دوراً هاماً فى بــيان هذه الحدود . والأصل فى قضائه أن النظام العام الذى يبرر الحفاظ علــيه تدخــل رجال الضبط الإدارى يتمثل فى مظاهر خارجية محسوسة متمــيزة عن المسائل النفسية أو الأدبية أو المعنوية التى لا تترجم بأعمال مادية . فلا يتدخل الضبط الإدارى فى مجال الآداب العامة إلا لحماية الحد **الأدنى من القيم التى يؤدى الاعتداء عليها أو مخالفتها إلى الإخلال بالنظام العام .**

وقــد توســع القضاء الإدارى الفرنسى حديثاً فى تفسير النظام العام كهــدف للضــبط الإدارى فجعلـــه غير قاصر على النظام المادى ذى المظهر الخارجى ، وإنما يشمل كذلك النظام الأدبى أو الأخلاق العامة [١]. فقضـــى مجلــس الدولــة بمشروعية قرار حظر عرض المطبوعات التى تقتصــر على وصف الجرائم والفضائح والأمور المثيرة للغرائز ، وقرار مــنع عــرض الأفــلام المنافــية للأخلاق . كما رفضت الدائرة الجنائية

---

(١) وقــد وردت كلمة السكينة فى كتاب الله فى مواضع متعددة . من ذلك قوله تعالى (فــى الآية الرابعة من سورة الفتح) : " هو الذى أنزل السكينة فى قلوب المؤمنين لــيزدادوا إيماناً مع إيمانهم .. " . وقوله سبحانه (فى الآية السادسة والعشرين من ســورة الــتوبة) : "ثم أنزل الله سكينته على رسوله وعلى المؤمنين .. " . غير أن معـــنى السكينة هنا لا يقتصر على مجرد الوقاية من الضوضاء وتجنب المضايقات السمعية وإنما يمتد ليشمل هدوء النفس وراحة البال .

لمحكمة النقض الفرنسية الحكم بعدم مشروعية قرار تحريم ارتداء النساء لملابس الرجال .

ومن تشريعات الضبط فى مصر ما يتصل مباشرة بحماية الأخلاق والآداب العامة. من ذلك ما نصت عليه المادة ٢٣ من القرار بقانون رقم ٣٧١ لسنة ١٩٥٦ فى شأن المحال العامة من أنه " يحظر فى المحال العامة ارتكاب أفعال أو إبداء إشارات مخلة بالحياء أو الآداب ، أو التغاضى عنها كما يحظر عقد اجتماعات مخالفة للآداب أو النظام العام . وفى حالة مخالفة أحكام هذه المادة لرجال البوليس إخلاء المحل أو إغلاقه قبل الميعاد المقرر. وقضت المادة ٢٩ من هذا القرار بقانون بأن " يغلق المحل إدارياً أو يضبط إذا تعذر إغلاقه فى الأحوال الآتية :

– إذا وقعت فى المحال أفعال مخالفة للآداب أو للنظام العام أكثر من مرة ، ومن هذه النصوص أيضاً ما ورد بالمادة ٢٧ من القرار بقانون رقم ٣٧٢ لسنة ١٩٥٦ بشأن الملاهى .

وفى مصر نص المشرع صراحة على اختصاص الشرطة بالمحافظة على النظام العام ، بل وكذلك الآداب . فقضت المادة الثالثة من قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ على أن " تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام والآداب، وبحماية الأرواح والأعراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين فى كافة المجالات وبتنفيذ ما تفرضه عليه القوانين واللوائح من واجبات " . وصياغة هذه المادة غير دقيقة ، إذ تتحدث بغير ترتيب عن كل من الضبط الإدارى والقضائى . وفى بيانها للضبط الإدارى تعوزها الدقة إذ تذكر النظام العام وأحد عناصره فقط وهو الأمن العام مع إغفال عنصرى الصحة العامة والسكينة العامة .

وذكــرت المــادة ١٨٤ من الدستور كذلك ــ بأسلوب غير دقيق ــ ضمن مهام الشرطة " حفظ النظام والأمن العام والآداب " .

وسائل الضبط الإدارى :

لســلطة الضــبط الإدارى فى سبيل تحقيق أهدافها استخدام وسائل متعددة هى لوائح الضبط ، والقرارات الفردية ، والقوة المادية .

١ ــ لوائح الضبط :

لســلطة الضبط الإدارى إصدار لوائح الضبط ، وهى قواعد عامة مجردة تهدف إلى المحافظة على النظام العام . ومن أمثلتها لوائح المرور. واللوائح المتعلقة بمراقبة الأغذية والوقاية من الأمراض المعدية والأوبئة ، وكذلــك لوائــح المحــال الخطــرة . وقد نصت المادة ١٤٥ من دستور جمهوريــة مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن " يصدر رئيس الجمهورية لوائــح الضــبط " . ولم تكن دساتير العهد الملكي تتضمن نصاً مشابهاً . وانقســم الرأى حول حق السلطة التنفيذية فى إصدار هذه اللوائح فى حالة ســكوت الدســتور . فــرأى البعض جواز إصدارها مدعياً وجود عرف دســتورى بشــأنها ومســتنداً إلى الضرورات العملية التى تستلزم سرعة المحافظــة على النظام العام [١] ، وأنكر آخرون حق الحكومة فى ذلك لما فــيه من اعتداء على الحريات ومخالفة للدستور الذى كفلها[٢]. وقد أقرت محكمــة القضاء الإدارى الرأى الأخير فى حكمها الصادر فى ٢٦ يونيه

---

(١) الدكتور السيد صبرى : مبادئ القانون الدستورى ، طبعة ١٩٤٩ ، ص ٤٧٠ .

(٢) الدكتور محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٦٩٣ وما بعدها ، الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستورى ، طبعة ١٩٧١ ، ص ٨٥١ .

سنة ١٩٥١ فى قضية جريدة مصر الفتاة [1] .

٢ ــ القرارات الفردية :

لسلطة الضبط الإدارى إصدار القرارات الفردية اللازمة للمحافظة على النظام العام، سواء أكانت هذه القرارات أوامر أم نواه أو تراخيص موجهة للأفراد . ومن أمثلة ذلك الأمر بهدم منزل آيل للسقوط. أو النهى عن تسيير مظاهرة أو عقد اجتماع عام . ومنه الترخيص لأحد الأفراد بحمل سلاح نارى . وتصدر هذه القرارات تنفيذاً لأحكام القوانين واللوائح، **ويمكن أن تصدر مستقلة عنها بشرط ألا تخالفها ، وأن تكون لازمة للمحافظة على النظام العام ، وألا يكون المشرع قد اشترط لائحة فى** الموضوع الذى نتناوله .

٣ ــ القوة المادية :

للإدارة استخدام القوة المادية ــ دون لجوء إلى القضاء وإجراءاته البطيئة ــ لمنع اختلال النظام العام وإجبار الأفراد على احترام أحكام القانون . غير أنه لا يجوز لها ذلك إلا فى حالة الضرورة وحالة تصريح القانون لها بذلك وحالة وجود نص خال من الجزاء. ويجب أن يكون الإجراء المراد تنفيذه مشروعاً وأن يمتنع الأفراد عن تنفيذه طوعاً استجابة لطلب الإدارة .

وقد نصت المادة ١٠٢ من قانون الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ على أنه "لرجل الشرطة استعمال القوة بالقدر اللازم لأداء واجبه إذا كانت هى الوسيلة الوحيدة لأداء هذا الواجب " .

يقتصر استعمال السلاح على الأحوال الآتية :

---

(١) مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإدارى س ٥ ص ١٠٩٩ .

أولاً : القبض على :

١ ـ كل محكوم عليه بعقوبة جناية أو بالحبس مدة تزيد على ثلاثة أشهر إذا قاوم أو حاول الهرب .

٢ ـ كل متهم بجناية أو متلبس بجنحة يجوز فيها القبض أو متهم صدر أمر بالقبض عليه إذا قاوم أو حاول الهرب .

ثانياً : عند حراسة المسجونين فى الأحوال والشروط المنصوص عليها فى قانون السجون .

ثالثاً : لفض التجمهر أو التظاهر الذى يحدث عن خمسة أشخاص على الأقل إذا عرض الأمن العام للخطر . وذلك بعد إنذار المتجمهرين بالتفرق . ويصدر أمر استعمال السلاح فى هذه الحالة من رئيس تجب طاعته .

ويراعى فى جميع الأحوال الثلاثة السابقة أن يكون إطلاق النار هو الوسيلة الوحيدة لتحقيق الأغراض السابقة. ويبدأ رجل الشرطة بالإنذار بأنه سيطلق النار ، ثم يلجأ بعد ذلك إلى إطلاق النار . ويحدد وزير الداخلية بقرار منه الإجراءات التى تتبع فى جميع الحالات وكيفية توجيه الإنذار وإطلاق النار .

رقابة القضاء لأعمال الضبط :

يراقب القضاء الإدارى فى فرنسا ومصر استخدام الإدارة لوسائل الضبط الإدارى ليوفق بين أهمية هذه الوسائل فى حفظ النظام العام ، وخطورتها فى المساس بالحقوق الفردية . فيقيم بذلك نوعاً من التوازن بين السلطة والحرية . وتتناول رقابة القضاء الهدف الذى يسعى القرار الإدارى إلى تحقيقه ومدى تعلقه بالمحافظة على النظام العام . كما يراقب القضاء أسباب القرار الإدارى وهى الوقائع الدافعة إلى اتخاذه ومدى

جديـــتها وتهديدهـــا للـــنظام العام. وحيث أن الأصل هو الحرية ، وتدخل سلطات الضبط هو الاستثناء، فإن الإجراء المتخذ لا يكون مشروعاً إلا إذا كان ضرورياً لحفظ النظام ، مما يستدعى دقة فحص الظروف الواقعية(١).

ويجـــب ألا يـــؤدى إجراء الضبط إلى المنع المطلق لحرية من الحريات ، وإنما إلى تنظيمها فقط بوضع بعض القيود التى يستلزمها النظام العام على ممارســـتها . والقضـــاء لا يقتصـــر على مراقبة مشروعية وسيلة الضبط المـــتخذة ، وإنمـــا يراقـــب كذلك ملاءمتها لأسباب التدخل ، فيوجب على الإدارة اختـــيار الوســـيلة الملائمة لسبب التدخل ، بمعنى أن تتناسب شدة الإجـــراء المتخذ مع خطورة تهديد النظام العام . غير أن ذلك لا يعنى أن القاضـــى الإدارى قـــد أصـــبح قاضى ملاءمة بالإضافة إلى كونه قاضى مشروعية . لأنه فى الحقيقة لا يراقب الملاءمة إلا فى الحالات التى تكون فيها عنصراً من عناصر المشروعية . ويراقب القضاء الإدارى فضلاً عن ذلك عيب الاختصاص فى قرار الضبط ، وكذلك عيب الشكل ، بالإضافة إلى عيب المحل أو مخالفة القانون بالمعنى الضيق (٢) .

وللقاضـــى أن يحكم بإلغاء لائحة الضبط المخالفة للقانون . كما له إلغـــاء القرار الإدارى الفردى المخالف . وإن كان الإلغاء فى هذه الحالة قليل الجدوى لأنه لا يتأتى إلا بعد صدور القرار بفترة غير قصيرة يكون القرار خلالها قد نفذ وألحق الضرر بذوى الشـــأن. كما للقاضى أن يحكم

---

(١) لذلـــك يـــنظر القاضى الإدارى الفرنسى بعين الشك إلى إجراءات الضبط العامة المجردة، لأنه يفترض أنه كان يمكن تحقيق نفس الهدف مع تقليل القيود المفروضة على حريات الأفراد .

(٢) راجع : فالين ، المرجع السابق ، ص ٦٤٩ .

بتعويض الضرر المترتب على الخطأ الواقع من الإدارة فى اتخاذها لأعمال الضبط الإدارى .

الضبط الإدارى والظروف الاستثنائية :

قد لا تكفى سلطات الضبط الإدارى العادية للمحافظة على النظام العام فى الظروف الاستثنائية . لذلك كثيراً ما يوسع المشرع من هذه السلطات بنصوص دستورية كتلك المتعلقة بلوائح الضرورة [1] . أو بقوانين خاصة كقانون الطوارئ أو الأحكام العرفية .

وفضلاً عن ذلك فقد وضع مجلس الدولة الفرنسى نظرية الظروف الاستثنائية لتكون أكثر شمولاً من النصوص فى موجهة هذه الظروف ، خاصة وأن نصوص الطوارئ لا تطبق إلا بعد إعلان حالة الطوارئ . وملخص النظرية أن بعض القرارات الإدارية غير المشروعة فى الظروف العادية يمكن اعتبارها مشروعة فى الظروف الاستثنائية إذا قضت لزومها للمحافظة على النظام العام أو دوام سير المرافق العامة. وتقوم هذه النظرية على أساس أن الإدارة ملزمة بحفظ النظام العام فى كافة الظروف . فضلاً عن أن الضرورات تبيح المحظورات . واستخدام الإدارة لسلطات الظروف الاستثنائية كما هو واضح لا يعفيها من رقابة المشروعية بخلاف أعمال السيادة التى تفلت من كل رقابة قضائية . كما أن الإدارة قد تلتزم بتعويض المضرور من جراء الإجراءات الاستثنائية حتى ولو حكم القضاء بمشروعيتها . وذلك على أساس المخاطر وتحمل التبعية .

---

(١) راجع : المادة ٧٤ من دستور جمهورية مصر العربية ، وكذلك المادة ١٤٧ التى تواجه حالة غياب البرلمان .

الباب الثالث

وسائل الإدارة فى ممارسة نشاطها

تمهيد وتقسيم :

تعمل وسائل الإدارة فى ممارسة نشاطها فى أموال السلطة الإدارية ، وحقها فى إصدار قرارات إدارية ملزمة للأفراد ، وحقها فى تنفيذ قراراتها تنفيذاً مباشراً ، وحقها فى نزع الملكية والاستيلاء جبراً على أموال الأفراد ، وحريتها فى التقدير إزاء الأفراد وهو ما يسمى " بالسلطة التقديرية " ، وأخيراً سلطاتها الاستثنائية فى مجال العقود الإدارية .

وسوف نتناول فى هذا الباب بعض هذه الوسائل وذلك على النحو التالى :

الفصل الأول : الأموال العامة .

الفصل الثانى : القرارات الإدارية .

الفصل الثالث : حق الإدارة فى تنفيذ قراراتها تنفيذاً مباشراً .

الفصل الأول

الأموال العامة

تمهيد :

لما كانت السلطات الإدارية تحتاج فى أداء وظائفها إلى أموال عقارية ومنقولة لتتمكن من أداء خدماتها لجمهور المواطنين ، وهذه الأموال لا تختلف - فى غالبية الأحوال - عن الأموال التى يمتلكها الأفراد ولهذا كان من الممكن أن تخضع أملاك الإدارة لذات القواعد التى تخضع لها أموال الأفراد . غير أن تخصيص أموال الإدارة للنفع العام ،

اقتضـــى أن تختص تلك الأموال بقواعد لا نظير لها فى القانون الخاص ، تتسـم بتفضـيل الـنفع العـام على المصالح الخاصة وتمكن الأفراد من الحصول على الخدمات التى تؤديها المرافق العامة بانتظام واستمرار .

وسوف ندرس أموال الإدارة فى ثلاثة مباحث على النحو التالى :

المبحث الاول : ماهية الأموال العامة ومعايير تميزها .

المبحث الثانى : النظام القانونى للأموال العامة .

المبحث الثالث : طبيعة حق الدولة على الأموال العامة .

المبحث الأول

ماهية الأموال العامة ومعايير تمييزها

للدولة كشخص معنوى عام ذمة مالية مستقلة تحوى كمية كبيرة قد يصـعب حصـرها مـن الأموال العقارية والمنقولة . ومن أمثلة الأموال العقاريـة المملوكـة للدولـة الشوارع والطرق والميادين العامة ومبانى الـوزارات والمصـالح الحكومـية ، والاراضى الاميرية والمبانى التى تؤجـرها الدولة . ومن أمثلة الأموال المنقولة التى للدولة أثاثات المرافق العامة وأدواتها المكتبية وكتب المكتبات العامة ، والسلع التموينية المعدة للتوزيع بمعرفة الدولة وأراقها المالية المدرعة بالبنوك .

وتتنوع أموال الدولة إلى أموال خاصة وأموال عامة :

- أمـا أموال الدولة الخاصة أو أموال الدومين الخاص فلا تكاد تختلف ملكية الدولة لها عن ملكية الأفراد لأموالهم ، وتخضع كقاعدة عامة لـنفس الاحكـام القانونية التى تخضع لها ، وهى قواعد القانون المدنى ، ويختص بنظر المنازعات المتصلة بها القضاء العادى .

- وأما أموال الدولة العامة أو أموال الدومين العام فتخضع لنظام

قـــانونى متميز ، ويفصل فى المنازعات المتصلة بها القضاء الإدارى فى بلاد القضاء المزدوج .

ولمـــا كانت الأموال التى تدخل دراستها فى اطار القانون الإدارى هـــى الأمـــوال العامة وحدها ، فإن بحثنا لأموال الإدارة أو الدولة سوف يقتصر عليها ، مع المقارنة عند اللزوم .

ونتناول فيما يلى معيار تمييز أموال الدولة العامة .

تعددت المعايير التى قبل بها لتميز الأموال العامة المملوكة للدولة أو لغيرها من الأشخاص المعنوية العامة ، عن الأموال الخاصة المملوكة لها . **وأهم المعايير التى ظهرت فى ذلك هى :**

- معيار التخصيص لاستعمال الجمهور .
- معيار التخصيص للمنفعة .

١- معيار التخصيص لاستعمال الجمهور :

وهـــو أقدم المعايير ظهورا من الناحية التاريخية . ومضمونة أن الأموال المملوكة للدولة أو لاحد أشخاص القانون العام تعتبر أموالا عامة إذا كانت مخصصة لاستعمال الجمهور مباشرة وبالتالى غيرقابلة للتملك . وذلـــك ســـواء أكانـــت هذه الأموال عقارات كالشوارع والشواطئ ، أم منقولت ككتب المكتبات واثار المتاحف . وسواء أكان الاستعمال مجانيا ، أم مقـــابل رسم معين يدفة المنتفع . وسواء أكان الاستعمال مباحا بلا اذن سابق ، أم معلقا على صدور ترخيص أوموافقة بشأنه . ويضيف أصحاب هذا المعيار أن مجال المال العام يمكن أن تيسع عند الحاجة ليشمل أموالا أخـــرى بـــتدخل المشرع ، أى بحكم القانون . غير أن هذا المعيار منتقد لتضـــييقة من نطاق الأموال العامة . اذ طبقا له لا تعتبر السكك الحديدية والتحصـــينات العسكرية ودور المصالح الحكومية . وغيرها من الأموال

غير المخصصة لاستعمال الجمهور بصورة مباشرة من الأموال العامة . وذلــك رغــم أن هذه الأموال تحتاج إلى الحماية التى يتضمنها النظام القــانونى العــام . يضــاف إلــى ذلك أن الأموال المخصصة لاستعمال الجمهــور ليست غير قابلة للتملك بطبيعتها وانما بمقتضى قاعدة من قواعد نظامهــا القــانونى . وتوجدفــى كثير من البلاد شوارع خاصة مملوكة للأفراد .

٢- معيار التخصص للمنفعة العامة :

ولــتفادى الانــتقادات الموجهة إلى المعيار السابق ، اتجه الرأى الــراجح فــى الفقة والقضاء إلى الأخذ بمعيار مزدوج قوامه التخصيص لاســتعمال الجمهــور والتخصيص للمرافق العامة . وبذلك تكون الأموال العامة هى المخصصة للاستعمال المباشر للجمهور بالإضافة إلى الأموال المخصصة لخدمة المرافق العامة [١] . أى أنها الأموال المخصصة للمنفعة العامــة بصــفة عامة . وطبقا لهذا المعيار تعتبر أموالا عامة كل الأموال

---

(١) ولما كانت المرافق العامة هى مشروعات عامة تهدف إلى تحقيق النفع العام فإن فكــرة المرافق العامة وحدها يمكن أن تكون معيارا لتحديد الأموال العامة إذا هى فسرت تفسيرا واسعا . وذلك لأن الطرق العامة مثلا وهى من الأموال المخصصة للاتســتعمال المباشر للجمهور – يمكن اعتبارها فى نفس الوقت وسيلة من وسائل مــرفق الطــرق العامة الذى يقوم بشق الطرق وتعبيدها وصيانتها ليقدم للجمهور خدمة تيسير المرور ، عن طريق تخصيص تلك الطرق لاستعمالة المباشر ، وهو ما يتفق وطبيعة الخدمة المقدمة . وتسخر هذه الطرق من ناحية أخرى فى خدمة مــرفق الــنقل بالســيارات العامة وهى فى ذلك تشبة السكك الحديدية المخصصة لخدمــة الــنقل بالقطارات ، ولا تفترق عنها إلا فى أن الطرق تستخدم للاستعمال المباشر للجمهور فضلا عن خدمتها لمرفق النقل البرى .

المملوكة للدولة أو لغيرها من أشخاص القانون العام والمخصصة للمنفعة العامة . وذلك سواء أكانت هذه الأموال معدة لخدمة الجمهور مباشرة كالطرق والحدائق العامة وشواطئ البحار ، أم كانت مرصودة على خدمة المرافق العامة فلا يفيد منها الجمهور بطريق مباشر ولكن بطريق غير مباشر من خلال المرافق المخصصة لها كدور المصالح الحكومية وتجهيزات السكك الحديدية وأدوات المكاتب الحكومية . ويصرف النظر عما إذا كانت الحكومة تتولى إدارة المرافق المخصصة لها بنفسها ، أم تعهد بإدارتها فرد أو شركة خاصة عن طريق عقد الالتزام أو امتياز المرافق العامة ، كالاراضى المملوكة للدولة والمستعملة كمواقف لوسائل المواصلات في مرفق نقل داخلي يديرة صاحب امتياز . وبغض النظر عما إذا كانت هذه الأموال عقارية كالشوارع والمبانى العامة ، أم منقولة كأسلحة الجيش أو الشرطة ونقود الحكومة إذا كانت مخصصة للنفع العام . ودون تفرقة بين ما إذا وجدت هذه الأموال داخل إقليم الدولة أو خارجه كدور السفارات والقنصليات . وتعتبر من الأموال العامة ايضا – فى تطبيق هذا المعيار – التوابع المفيدة لها كأشجار الطرق العامة ، والتتمات اللصقية بها كباطن الارض الذى تحت سطح الشوارع .

وقد قيل أن هذا المعيار يؤدى – فى مجال المرافق العامة – إلى توسيع نطاق الأموال العامة أكثر مما يجب . إذ طبقا له تعتبر أثاثات المرافق والادوات المكتبية وإن قلت قيمتها أو أهميتها من الأموال العامة فلا يجوز التصرف فيها وتخضع بلا مبرر للحماية المقررة للمال العام . لذلك ادخل بغض الفقهاء على هذا المعيار من التحفظات والضوابط ما من شأنه عدم توسيع اطار الأموال العامة أكثر من اللازم . فقال نفر منهم أن الأموال المخصصة لخدمة المرافق العامة لا تعتبر كلها أموالا عامة ،

وانمـا تعتـبر منها كذلك فقط الأموال التى تؤدى دورا أساسيا فى خدمة المرافق يمكن أو التى تكون ضرورية لخدمتها ولايمكن استبدال غيرها بها بسهولة لانها معدة أعدادا خاصا للغرض المخصصة له . وعلى ذلك تعتبر السـكك الحديديـة والحصون العسكرية أموالا عامة ، لانها لازمة لخدمة المـرافق العامة ومعدة أعداداً خاصاً فلا يمكن استبدالها بسهولة . بينما لا تعتـبر من الأموال العامة مبانى كثيرة من المصالح الحكومية التى يسهل استبدالها ونقل المصالح الحكومية منها إلى غيرها . والراجح أن الأمر لا يحـتاج إلى مثل هذه الضوابط أو الاستثناءات وان كل ما هو مخصص للمرافق العامة حتى الادوات المكتبية تعتبر من الأموال العامة .ولا ضرر فـى ذلـك لأن قواعـد الحماية التى يتضمنها النظام القانونى للمال العام متنوعة متدرجة حسب حاجات ومواصفات الأموال العامة المختلفة .

ويعـد معـيار التخصـيص للمنفة العامة أكثر المعايير وضوحا وانضـباطا وتجاوبا مع مقتضيات المصلحة العامة . لذلك أخذ به القانون المصـرى فقضت المادة ٧٨ من القانون المدنى بأن " تعتبر أموالا عامة العقـارات والمـنقولات التى للدولة وللأشخاص الاعتبارية العامة والتى تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار مـن الوزيـر المختص .وهذة الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم . ونصت المادة ٨٨ من هذا القانون على أن " تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة وينتهى التخصيص بمقتضـى قـانون أو مرسـوم أو قرار من الوزير المختص أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذى من أجلة خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة " .

وعلـى ذلـك لا يعتبر المال عاما فى القانون المصرى إلا بتوافر شرطين اثنين :

١- **أن يكون المال مملوكا للدولة او لاحد الأشخاص الاعتبارية العامــة المحلية أو المرفقية .** فالأموال المملوكة للأفراد أو الشركات أو الجمعيات الخاصة لا تعتبر من الأموال العامة وأن خصصت للنفع العام . وأمــوال أشــخاص القــانون الخــاص لا تتحول إلى أموال عامة رغم تخصصــها للنفع العام إذا اغتصبتها الحكومة ولم تكتسبها بطريقة قانونية صحيحة كالشراء او نزع الملكية للمنفعة العامة (١) .

٢- **أن يكــون المــال مخصصــاً للمــنفعة العامة** ، سواء كان التخصيص لخدمة الجمهور مباشرة كالطرق والمنتزهات العامة ، أم كان لخدمــة المــرافق العامــة كدور المصالح الحكومية والتجهيزات البرقية والهاتفية " وقد يتم التخصيص للمنفعة العامة بمقتض قانون أو مرسوم أو قــرار من الوزير المختص ، والامر فى ذلك لا يحتاج إلى ايضاح . كما قــد يتم التخصيص للمنعة العامة بالفعل كما إذا أعتاد الناس على أستخدام أرض مملوكة للدولة كممر أو طريق موصل من مكان إلى أخر . وتفقد

---

(١) وعلــى خلاف ذلك قضت محكمة الاستئناف العليا بالكويت - بخصوص أرض مملوكــة لأحــد الأفراد اغتصبتها الحكومة وأقامت عليها مدرسة - بأن الدعوى "غير مقبولة نظرا لما هو ثابت بيقين من تخصيص العقار المتنازل عليه لمصلحة عامة وتبعا لذلك لا يجوز الخوض فى بحث الملكية إثباتا أو نفيا فمجال هذا البحث يكــون فى دعوى التعويض التى يرفعها المستأنف إذا شاء متبعا ما يقررة القانون فى الجزاء " . وهو موقف منتقد من جانب المحكمة رغم نبل الهدف الذى أرادت تحقيقة وهو حماية المصلحة العامة وعدم السماح بهدم المدرسة بعد أقامتها وقيامها بمهمــتها فــى خدمة التعليم . راجع حكم الدائرة الاولى بمحكمة الاستئناف العليا الصادرة بجلسة ١٩ مارس عام ١٩٧٦ استئناف رقم ٢٧ / ٦٧ تجارى - إشارة الدكتور عبدالفتاح حسن - المرجع السابق - ص ٥٢٦ .

أمــوال الدولة صفتها العامة إذا انتهى تخصيصها للمنفعة العامة بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص ، أو بالفعل كما هو الشأن فى جبانة قديمة لم تعد تستخدم عملا بدفن الموتى منذ مدة طويلة (١) .

وكذلــك تفقد هذه الأموال صفتها العامة بانتهاء الغرض الذى من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة وذلك كما هو الحال فى الانتهاء من إقامة مبانى أحد المرافق العامة وكانت الارض المجاورة له مخصصة لأعمــال البناء وتخزين لوازمة ، فبأتمام المبانى المقصودة يكون قد تحقق الغــرض الــذى من أجلة خصصت هذه الارض المملوكة للدولة للمنفعة العامة فتعود كما كانت من أموال الدولة الخاصة .

وقــد اســتخدم المشــرع المصرى اصطلاحى " الأموال العامة " و"الأمــوال الخاصـــة " المملوكـــة للدولـــة استخداماً صحيحاً فى عدد من القوانين. من ذلك قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ الذى نص فى المادة ٢٥ منه على أن أموال المؤسسات العامة – قــبل إلغائهــا – تعتبر من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة ما لم ينص على خلاف ذلك فى القرار الصادر بإنشائها (٢) . ومن ذلك أيضا ما قضــت به المادة رقم ١٣ من قانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣

---

(١) راجع : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٥ يونية عام ١٩٦٣ – مجموعة المــبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى عشر سنوات – الجزء الثانى – ص ١٦٧ .

(٢) وهذا الحكم كان قائما بنفس الصيغة فى المادة ٢٧ من قانون المؤسسات العامة رقم ٢٣ لســنة ١٩٦٦ ، ومن قبلها بالمادة رقم ١٩ من القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ كما كان مقررا بصيغة مقاربة بالمادة رقم ٢٠ من قانون المؤسسات العامة الاول فى مصر رقم ٢٣ لسنة ١٩٥٧ .

من اعتبار أموال الهيئات العامة أموالا عامة تجرى عليها القواعد والأحكام المتعلقة بالأموال العامة ما لم ينص على خلاف ذلك فى القرار الصادر بإنشاء الهيئة . ومن هذه القوانين كذلك القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٦٤ – المعدل بالقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٧٤ – بشأن تنظيم تأجير العقارات المملوكة للدولة ملكية خاصة والتصرف فيها . وكل أحكامة متعلقة بالأموال الخاصة المملوكة للدولة [١] .

غير أن المشرع المصرى – من ناحية أخرى – استعمل تعبيز الأموال العامة فى قانون حماية الأموال العامة رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢ ، وفى القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥ الذى ألغى القانون الاول ، أستخداما موسعا غير دقيق جانبة فيه التوفيق ، فيعتبر من الأموال العامة – فى تطبيق أحكامة – أموالا غير مملوكة للدولة أو لاحد الأشخاص الاعتبارية العامة الاخرى وليست مخصصة للنفع العام . ولم يقصد المشرع بذلك فى الحقيقة تعديل مفهوم المال العام ، وأنما مجرد بسط الحماية التى يقررها للمال العام على أموال أخرى لا تتوفر فيها هذه الصفة تقديرا منه لاهميتها .

وفى اتجاه فى رأينا غير سليم يجدر أن يتجنبه المشرع حتى لا يسير الخلط فى مفاهيم المصطلحات القانونية المستقرة . وكان بالإمكان تحقيق نفس النتيجة – دون إحداث بلبلة أو لبس فى التغيرات القانونية

---

(١) أما الدستور المصرى فلم يتعرض للتفرقة بين الأموال العامة والأموال الخاصة المملوكة للدولة ، وانماأكتفى بالنص على أن الملكية ثلاثة أنواع وهى الملكية العامة والملكية التعاونية والملكية الخاصة.ونص على أن للملكية العامة حرمة وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن (المواد ٢٩ و٣٠ و٣١ و ٣٢ و٣٣ و من الدستور) .

المعروفة - بأن ينص على بسط أحكامة التى يحمى بها المال العام على ما يرى ضرورة حمايتة من أموال أخرى .

ويقــترح بعض الفقهاء المصريين أنها التفرقة بين الأموال العامة والخاصـــة علـــى أن تستبدل بها تفرقة أخرى بين الأموال اللازمة لسير المـــرافق العـــام أو المشـــروعات العامة أو لتحقيق مصلحة من مصالح الجمهـــور ، وهذة تكون حماية قانونية خاصة ولا يجوز التصرف فيها ، وبيـــن الأموال غير الازمة لذلك كالمنتجات المعدة للبيع ، وهى لا تخضع لمثل هذه الحماية ويجوز التصرف فيها .

المبحث الثانى

النظام القانونى للأموال العامة

تخضع الأموال العامة لنظام قانونى خاص يتوافق مع تخصيصها للمنفعة العامة . وذلك لأن القواعد القانونية التى تخضع لها الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو للأفراد لا تصلح لحكم الأموال العامة وهى مخصصة لنفع العام . ويتمثل النظام القانونى للأموال العامة فى أمرين أحدهما يتعلق بتقرير حماية خاصة لها ، والثانى يتصل بتنظيم كيفية استعمالها ، وهو ما نعالجة فى المطلبين التاليين :

المطلب الأول : حماية الأموال العامة .

المطلب الثانى : استعمال الأموال العامة .

المطلب الأول

حماية الأموال العامة

الفرع الأول

الحماية المدنية

منع التصرف فى الأموال العامة أو الحجز عليها أو تمليكها بوضع اليد:

نصت المادة ٨٧ / ٢ مدنى على أن الأموال العامة لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تمليكها بالتقاضى . وهو ما كانت تنص علية المادة ٩ من القانون المدنى القديم .

صور الحماية المدنية :

أولا : عدم جواز التصرف فى المال العام :

١- الواقـع أن هذا المبدأ لا يعنى حظر التصرف فى المال العام وأنما هو بالأحرى قيد على حق الأشخاص الإدارية فى التصرف فى هذا المـال . ذلـك أن الخطر المنصوص علية أنما يتصرف إلى التصرفات الخاضـعة لأحكـام القانون المدنى . ومن ثم لا يجوز إجراء التصرفات المدنـية فـى الأموال العامة الا بعد تجريدها من صفتها العامة والحاقها بالأموال الخاصة ، بمقتضى قانون أو قرار أو بالفعل . فيمتنع على الإدارة أذن أن تـنقل ملكية أموالها العامة إلى أحد الأفراد إذا أرادت ذلك إلا بعد أن تجردها من صفتها العامة وتحولها إلى أموال خاصة .

وعلـى ذلـك فـإن منع التصرف فى الأموال العامة ليس مبدئا مطلقـا. فهى قابلة لشتى التصرفات المدنية بعد تجريدها من صفتها العامة وتحويلهـا إلى ملك خاص وحتى مع بقاء صفتها العامة . فإنها تقبل أن تكـون محـلاً لتصـرفات القانون العام . ومن هذا القبيل المبادلات بين الأشخاص الإدارية فتنزل الدولة مثلا عن مال من أموالها العامة إلى أحد الأشـخاص الاعتبارية العامة الإقليمية أو المصلحية . بل يصح أن تكون هذه الأموال محلاً لتصرفات إدارية تجريها الإدارة فى شأنها مع الأفراد ، لينـتج الالـتزام بمرفق عام يكون وعاؤة مالا عاما ، أو الترخيص لاحد الأفراد باستعمال المال العام استعمالا خاصا .

ويلاحـظ أن قـاعدة عدم التصرف فى المال العام لا تقتصر على منع التصرفات المدنية الناقلة للملكية ، وأنما تتمدد كذلك فى الأصل إلى التصـرفات الـتى ترتـب على المال حقوقا عينية مدنية ، كحق الانتفاع

وحقـــوق الارتفـــاق . وأن كــان مجلس الدولة الفرنسى قد أقر بأستمرار حقوق الارتفاق التى رتبت على المال قبل أكتسابة الصفة العامة إذا كانت هــذه الارتفاقــات لا تــتعارض مـــع تخصيصة . بل أن محكمة النقض الفرنســية قد ذهبت إلى جواز ترتيب حقوق ارتفاق على المال حتى بعد تخصيصـــة للمـــنفعة العامـــة بشرط الا يكون الارتفاق متعارضا مع هذا التخصـــيص . وهـــذا ما أخذ به القانون المدنى المصرى الذى نص (مادة ١٠١٥) علـــى أنـــه يجوز أن يترتب الارتفاق على مال عالم أن كان لا يتعارض مع الاستعمال الذى خصص له هذا المال [١] .

٢- والســـبب فـــى إجـــازة التصرفات الإدارية فى شأن الأموال العامـــة أن هـــذه التصرفات تلائم المال العام ولا تتعارض مع تخصصة للمـــنفعة العامـــة ذلـــك أن التصـــرفات الإدارية طابعها التأقيت ، بعكس التصرفات المدنية التى تتميز بالثبات والاستقرار . فالتصرفات الإدارية تتم فى حالات كثير فى صورة تراخيص تمنح لمدة محدودة . هذا فضلا عما يقررة القانون العام للإدارة من سلطات فى الرجوع فى التصرف (كسحب التراخـــيص) أو تعديلة وفقا لمقتضيات المصلحة العامة . ولذا فإن إجازة تصرفات القانون العام لا يختشى معها من عرقلة الانتفاع العام بالمال العام أو الحد من سلطة صاحبة عليه .

٣- ويلاحـــظ أن حظـــر التصرف فى الأموال العامة إنما شرع لمصلحة الإدارة صاحبة المال باعتبارها المهيمنة على المصلحة العامة ، فلها وحدها - دون المتصرف إليه - حق التمسك ببطلان التصرف الذى

---

(١) كان الأمر محل خلاف فى ظل القانون المدنى القديم ، وكانت أغلب أحكام المحاكم الاهلية تذهب إلى عدم جواز تحميل المال العام بحقوق ارتفاق .

أجرته على خلاف الحظر المتقدم . ويلاحظ أن تمسك الإدارة بالبطلان من شأنه تقرير مسئوليتها عن عدم تنفيذ التزامها . إلا أن البعض يشك فى هذا التبرير للبطلان ، ذلك لأن بطلان التصرف فى الأموال العامة إذا كان قد شرع لحماية الإدارة ، فإنه يستهدف المصلحة العامة وهذة المصلحة العامة أساس حالات البطلان المطلق

٤- وتسرى القواعدالمتقدمة على الأموال العامة ، عقارية أو منقولة . إلا أن بعض الفقهاءالفرنسيين - الذين يأخذون بفكرة التدرج فى النظام القانونى للمال العام - قد ذهبوا إلى أن مبدأ عدم جواز التصرف فى المال العام لا ينطبق على المنقولات الا إذا كان لا يمكن استبدال غيرها بها ، كما هو الشأن فى التحف الأثرية [١] .

٥- ويلاحظ أخيراً أن منع التصرف فى المال العام لا تكاد تكون له أهمية حقيقية اذ أنة يكفى للشخص العام أن يلجأ إلى تجريد المال بإنهاء تخصيصه للنفع العام حتى يصبح قابلا للتصرف فيه [٢] ، وللإدارة سلطة تقديرية مطلقة فى إنهاء التخصيص للمنفعة العامة . وعلى ذلك لا يكون لقاعدة المنع من التصرف فى المال العام بعض الأهمية الحقيقية الا إذا كان إنهاء التخصيص يتطلب تدخل جهة أخرى غير الشخص العام مالك المال [٣] .

---

(١) مشار إلى هذا الرأى فى دكتور سليمان الطماوى : مبادئ القانون الإدارى ، الكتاب الثالث - المرجع السابق ص ٢٨ .

(٢) ويصدق ذلك خاصة وان مجلس الدولة الفرنسى أصبح يقبل كثيرا أن يتم إنهاء التخصيص والتصرف فى المال بعمل قانونى واحد .

(٣) ونتيجة لامكان التصرف فى المال بالالجاء فى أى وقت إلى انهاء تخصيصه للنفع العام . ذهب البعض (فالين) إلى أن القاعدة هى قابلية المال العام للتصرف فيه ==

ثانيا : عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم :

وهــذه القــاعدة نتيجة القاعدة السابقة . فمادام لا تقبل التصرفات الــناقلة للملكــية . علــى التفصيل المتقدم ، فإنه لا يجوز اكتساب ملكيتة بوضع اليد عليه المدة الطويلة أو المدة القصيرة . إلا أن ذلك لا يمنع من أن حظــر اكتســاب المــال العــام بالتقادم أهم فى العمل بكثير من حظر التصــرف فيه . لأن حاجة الإدارة إلى حماية أموالها من الاعتداء عليها بوضــع اليد أشد من حاجتها إلى حماية تلك الأموال مما قد تجريه عليها مــن تصرفات . ولما كان مبدأ عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم قد تقــرر لحمايــة ما هو مخصص له من نفع عام ، فإن بقاء هذه الحماية مرهون ببقاء الأموال العامة فاذا ما زال عنها هذا التخصيص خرجت من الأمــوال العامة ودخلت فى الاملاك الخاصة فتاخذ حكمها من حيث امكان أمتلاكها بالتقادم الا إذا نص على غير ذلك .

ومــن مقتضــى هــذا المبداء أن للإدارة أن تسترد المال فى أى وقت، لأن وضع اليد لا يصلح ، مهما طالت مدتة ، سببا لاكتساب ملكية المال العام . وكذلك لا تقبل من الحائز دعوى وضع اليد لمنع التعرض له، لأن من شروط دعوى منع التعرض أن يكون الشخص واضعا يدة بصفة مالك ، **والأموال العامة لا تقبل وضع اليد بهذة الصفة .**

== غاية الامر أن هذا التصرف يخضع لقيد شكلى، هو إنهاء التخصيص . والواقع أن هــذا الرأى محل نظر من الناحية القانونية ، لأن المال بعد زوال تخصصة يخرج من الدومين العام ويصبح التصرف واردا على ملك خاص للدولة (أو أحد أشخاص القــانون العام الأخرى) . ومن الناحية العملية ، فقد ذكرنا أن الاختصاص بوضع حد للتخصيص قد يكون لجهة أخرى غير الجهة العامة المالكة للمال العام .

ومن مقتضى هذا المبداء أن للإدارة أن تسترد المال فى أى وَقت ، دون أن يحتج عليها بدفع دعوى وضع اليد المرفوعة عليها من الخصم .

وإذا كانت نصوص القانون المدنى – القديم والجديد – قد حظرت تملك الأموال العامة بالتقادم ، دون أن يرد بها ذكر لغيرة من أسباب كسب الملكـية بوضـع اليد ، فإن الحظر المتقدم يمتد ولا شك ليشمل ما يماثل الـتقادم من أسباب ، كالحيازة فى المنقول ، والالتصاق وذلك لاتخاذ علة الحكـم فـى سائر الحالات ، وهى منع تملك المال العام جبراً عن الإدارة بوضع اليد عليه .

وعلـى هـذا لا تسرى على المال العام قاعدة الحيازة فى المنقول سـند الحائـز ، ويمتنع تملكه بالحيازة مع السبب الصحيح وحسن النية . وذلـك لأن هذه القاعدة تفرض أن المنقول مما يجوز تداوله وانتقاله من ذمـة إلى أخرى وفقا للأوضاع المدينة ، وليس الحال كذلك فى شأن المال العـام ، ومن ثم كان للشخص الإدارى صاحب المال المنقول أن يسترده تحت أى يد كان ، دون أن يلتزم بدفع ثمن المنقول للمشترى حسن النية . كما لا يمكن التحدى بقاعدة الالتصاق لاكتساب ملكية المال العام . لانة إذا كان الأصل فى الالتصق أن المال الاقل أهمية يندمج فى المال الاهم الذى يلتصق به أن اختلف ملاك تلك الأموال وياخذ حكمة . فإن لقاعدة هنا هى أن المال الخاص يتبع المال العام بصفة عامة . ومادامت الأموال العامة لا يمكن تمليكها بالتقاضى، فلا يكون لالتصاقها وغيرها اى تاثير من صفتها، وتبقى لها الحصانة ما بقيت مخصصة للمنفع العامة .

ثالثاً : عدم جواز الحجز على الأموال العامة :

نص القانون على عدم الحجز على الأموال العامة . وهذا طبيعى

فمادام المال العام لا يجوز التصرف فيه ، فإن الحجز علية يكون ممنوعا ايضا . وذلك لأن إجراءات التنفيذ الجبرى على المال تنتهى ببيعة ، فالحجز يؤدى إذن إلى التصرف .

والحكمة من منع الحجز على المال هى ضمان بقاء الانتفاع به فيما رصد له وعدم تعطيل تخصيصة للمنفعة العامة . كما أن الدولة والأشخاص العامة الاخرى يفترض فيها الملاءة وأنها محل ثقة ، مما لا حاجة معة إلى الالتجاء إلى التنفيذ الجبرى عليها .

ويترتب على منع الحجز على الأموال العامة عدم جواز تقرير تامين عينى عليها كرهن أو اختصاص ، ذلك لأن الحق العينى التبعى الذى يقرر للدائن على شئ معين مملوك للمدين يعد ضماناً للوفاء بالالتزام عليها ، ويخول الدائن حق الافضلية على غيرة من الدائنين عند التنفيذ الجبرى على هذا الشئ ، وحق تتبعة فى يد الغير ، بينما التنفيذ الجبرى على المال العام ممنوع .

الفرع الثانى

الحماية الجنائية

تهدف الحماية الجنائية إلى منع التعدى على الأموال العامة بتحريم بعض أنواع التعدى عليها وفرض العقوبة التى تستوجبها .

ويلاحظ على هذه الحماية الجنائية أنها لا يضمها كلها تشريع واحد ، وانما تضمنتها نصوص متفرقة فى قانون العقوبات وغيره من القوانين وكثير من المراسيم والقرارات الإدارية

كما يلاحظ أن هذه النصوص إذا كانت تجرم معظم أنواع الاعتداء التى يمكن أن تقع على المال العام ، إلا أنها لا تمتد إلى كافة صور التعدى ولا إلى جميع الأموال العامة . وتنصرف هذه الحماية

بصــفة خاصـــة إلى الأموال التى تكون أكثر تعرضا للجمهور ، كالطرق العامة ومجارى المياه .

ومن أمثلة لنصوص الواردة فى هذا الشأن الباب الثانى عشر من الكـتاب الثانى من قانون العقوبات الخاص بجرائم اتلاف المبانى وغيرها مـن الأشياء العمومية الباب الثالث عشر من نفس الكتاب الخاص بجرائم تعطـيل المواصلات والنص فى االمادة ٣٧٦ عقوبات على عقاب كل من زحم الطريق العام بلا ضرورة أو بلا أذن من جهة الاختصـاص . أو قطع جسـر تـرعة أو مسقى للعموم حق المرور فيه ولم يحتط لمرور الناس بوضـعة ممـرا أو اتخـاذة أى وسـيلة أخرى . والنص فى المادة ٣٨٧ عقوبـات علـى عقاب كل من رمى فى النيل أو الترع أو المصارف أو مجـارى تلك المياة . والنص فى المادة ٣٨٨ عقوبات على عقاب كل من قطـع الخضـرة النابتة فى المحلات المخصصة للمنفعة العمومية أو نزع الاتربة منها أو الاحجار أو مواد أخرى ومن أتلف أو خلع أو نقل الالواح أو النمر الموضوعة فى الشوارع أو الأبنية .... الخ .

ومن هذه التشريعات القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٤٩ الخاص بحماية الطـرق العامة . اذ نص على عقوبة للاعتداء على الطرق العامة بأعمال منها إحداث قطع أو حفر فيها أو أخذ اتربة منها ، وضع أو استبادل أنابيب بـدون ترخيص ، الاغتصاب أو إقامة منشآت عليها ، إغراقها بمياة الرى أو الصـرف أو غيرها ، إتلاف الأشجار المغروسة على جانبيها ، غرس أشجار او شغلها بمنقولات بدون ترخيص ... الخ .

وفضـلاً عـن العقوبـات المنصوص عليها بمقتضى قانون سنة ١٩٤٩ المشـار إليه فإنه يحكم بإلزام المخالف بدفع مصروفات رد الشئ إلـى أصله (م ١٥) . وفى أحوال الاستعجال يجوز للإدارة أن تقوم بإزالة

المخالفة بدون أنتظار المحاكمة (م ١٦) .

ومـــن أمثلة هذه التشريعات كذلك القانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٥٦ في شأن، أشغال الطرق العامة الذى يعاقب على أعمال شغل الطريق العام أو القيام بأعمال الحفر أو البناء أو الهدم .

كذلـــك القـــانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الأموال العامة الـــذى عنى بتشديد العقوبة بالنسبة لبعض جرائم الاعتداء على المال العام بالمعـــنى الذى حددة القانون . فقد نصت المادة الثانية منه على أنة يقصد بالمـــال العـــام فـــى تطبيق أحكام هذا القانون ما يكون مملوكا أو خاضعا لإدارة أو إشـــراف إحدى الجهات الآتية : الدولة ووحدات الحكم المحلى ، الهيـــئات العامـــة والمؤسســـات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها ، الاتحـــاد الاشـــتراكى والمؤسســـات الـــتابعة له ، الـــنقابات والاتحدات ، والمؤسســـات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام ، الجمعيات التعاونية ، أى جهـــة يـــنص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة .وقد عنا القـــانون لحمايـــة هذه الأموال بفرط أو تشديد العاقوبة على بعض صور الاعـــتداء التى نص عليها ، الحريق أو التخريب العمدى ، تعطيل وسائل الانـــتاج أو وسائل الخدمات ، الاهمال فى صيانة أو استخدام المال العام ، أســـتخدام الموظف العام ما عهد به إليه بحكم وظيفتة من وسائل عامة فى غير الاغراض التى خصصت لها ....الخ .

ويلاحظ على قانون لسنة ١٩٧٦ المذكور أنه توسع إلى حد كبير فـــى مفهـــوم المـــال العـــام ، بحيث أصبح يمتد إلى أموال غير مملوكة لأشخاص القانون العام ،وغير مخصصة للمنفعة العامة . ويتضح مما ذكر القانون أن الجهات التى أراد حماية أموالها لا تقتصر على الدولة والقطاع العام ، بل تشمل كذلك بعض جمعيات وهيئات القطاع الخاص التى تساهم

بنشـــاطها فى تحقيق أهداف المجتمع . ولاكن يلاحظ من ناحية أخرى أن هذا الاستعمال لاسطلاح المال العام لا ينصرف إلى مفهومة بصفة عامة فى مجال القانون الإدارى وأنما يقتصر على ما ورد بشأنه ، وهو فرض عقوبات جنائية معينة على بعض صور الاعتداء على الأموال المشار اليها أى أنه لا يعد وأن يكون تعريفا للمال العام فى تطبيق أحكام قانون معين .

وبعد أن استعرضنا صور الحماية المدنية والجنائية للأموال العامة تتضـــح لنا أوجة الشبهة وأوجة الخلاف فى هذا الشأن بين كل من أموال الدومين العام والدمين الخاص والنظام القانونى لأموال الدولة الخاصة يتفق مـــع نظـــام الأمـــوال العامة فى حظر تملكها بوضع اليد المدة القانونية . ولكـــنهما يختلفان فى موضوع جواز أو عدم جواز التصرف فى المال ، ويمكـــن القـــول بأختلافهما فى موضوع جواز أو عدم جواز الحجز على المـــال ، علـــى مـــا ســـبق ذكرة . كما يلاحظ أن الحماية الجنائية ليست مقصـــورة على الأموال العامة ، وإنما كثيرا مما تمتد إلى أموال الدومين الخـــاص . وإن أمكـــن القول أن الملكية الخاصة لا تتمتع أحيانا بالحماية الجنائية الا حين يصيبها أعتداء خطير ومعتمد ، بينما تقوم الحماية الجنائية بالنسبة للأموال العامة ولو اصابها الاعتداء عن أهمال أو عدم احتياط[1] .

والخلاصة أن أموال الدومين الخاص إذا كانت تخضع - بحسب الأصـــل للقواعـــد والاحكام التى تخضع لها أملاك الأفراد ، فإن الشارع قدتـــزايدة هـــذه الحـــالات بحيث أصبح النظام القانونى لأموال الدومين

---

(١) الدكتور طعيمة الجرف: القانون الإدارى - المرجع السابق - ١٩٧٠ ص ٣٣٦.
ولنا أن نلاحظ أن الحماية الجنائية لكل من الأموال العامة وأموال الدولة الخاصة تكون واحدة فى حالات كثيرة ، على ما ورد فى المتن .

الخـــاص يقـــترب كثيرا من نظام الأموال العامة . وقد ذكرنا صور هذا الـــتقارب . ومـــن قبيل ذلك أيضا ما يقررة قانون الحجز الإدارى (رقم ٣٠٨ لســـنة ١٩٥٥) مـــن حـــق أشخاص القانون العام من توقيع الحجز الإدارى استيفاء للايرادات المتصلة من أملاكها الخاصة ، اذ تنص المادة الأولى من ذلك القانون على جواز اتباع إجراءات الحجز الإدارى استيفاء لايجارات أملاك الدولة الخاصة ولمقابل الانتفاع باملاكها العامة ، وأثمان أطيان الحكومة المبيعة وملحقاتها وفوائدها . وكذلك نص القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٧٢ على جواز اتباع إجراءات الحجز الإدارى للتنفيذ على أموال المحصـــلين والصـــيارف عند عدم وفائهم بالمبالغ المستحقة بسبب أدائهم وظـــائفهم لا بهزة الدولة ةالهيئات العامة والمؤسسات العامة بل والوحدات الاقتصادية التابعة لها [١] .

المطلب الثانى

استعمال الأفراد للأموال العامة

يجـــب أولاً الـــتفرقة ، فـــى هذا الشأن ، بين الأموال المخصصة لمـــرافق عامـــة والأمـــوال المخصصـــة لخدمة الجمهور مباشرة . وفى خصوص هذه الاخيرة تلزم التفرقة بين الاستعمال العام أو المشترك للمال العام والاستعمال الناص ، بمعنى الاختصاص بجزء من المال .

(١) وكذلـــك مـــا كان ينص علية القرار بقانونرقم ٦٧ لسنة ١٩٧١ (لم يقره مجلس الشعب) بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ حيث نص على جواز اتـــباع إجـــراءات الحجـــز الإدارى لتحصيل ما يكون مستحقا للشركات الزراعية الـــتابعة للهيـــئات العامـــة والمؤسسات العامة التى تشرف عليها وزارتا الزراعة واستصلاح الاراضى من ايجارات ومقابل انتفاع وأثمان أطيان وسائر أملاكها .

الفرع الأول

استعمال الأموال المخصصة لمرافق عامة

القاعدة أن انتفاع الأفراد بالأموال المخصصة لخدمة المرافق العامة يكون عن طريق المرافق المختلفة التى تخصص هذه الأموال لخدمتها ، أى باعتبارها عملاء للمرافق . وقواعد وأحكام هذا الانتفاع يحددها النظام القانونى للمرفق ، فيقرر ما إذا كان هذا الاستعمال جائز ويبين شروطه وأوضاعه .

والأصل أن يقتصر هذا الاستعمال على المنتفعين بالمرافق . بل أن من من المرافق ما تقضى طبيعتها أو نظامها القانونى حرمان الأفراد من استعمال الأموال العامة المخصصة لها أو مجرد ارتيادها .وذلك كالثكنات والقلاع والحصون المخصصة لمرفق الدفاع .

ولا يكون للمنتفعين ، أى عملاء المرافق ، أن ينتفعوا بالمال العام الا عن طريق المرفق وفى الحدود التى سمح لهم فيها باستعمالة (١) . وتمثل قواعد الانتفاع بهذةالأموال جزءا من القواعد المنظمة للانتفاع بالمرافق التى تقوم علية . وثمة نوع أخر لاستعمال المال المخصص لمرفق عام ، هو استعمال الملتزم للمال العام المخصص للمرفق (٢) الذى يدار عن طريق الالتزام ، ومن شأن وجود المرفق العام ، وتخصيص

---

(١) وعلى ذلك ليس للملاك المجاورين للسكة الحديدية الحق فى ارتيادها بهذه الصفة .

(٢) ومثال ذلك شغل السكك الحديدية بواسطة الملتزم بهذا المرفق . ويجب ألا تخلط ذلك بحالة الترخيص بالتزام المرفق العام بشغل بعض الدومين العام المعد لاستعمال الجمهور مباشرة (كالإزام أو التزام توريد المياه وما تقتضية من شغل للطريق العام) .

المـــال للمـــنفعة ، فضلا عن الطابع التعاقدى للالتزام ، من شأن كل ذلك التاثير فى مركز الشخص الذى يستعمل المال العام فنجد الملتزم فى هذه الحالـــة فـــى مركز قانونى أقوى من مركز الأفراد الذين يمنحون رخص تطـــرق ، كمـــا يتمتع بحقوق أوسع من حقوق الموفق العام الذى لا يدار بأســـلوب الالـــتزام ، فى شغلة لمال عام مخصص لمنفعتة مع عدم ملكيتة لـــه[1] . فمـــن ناحية ، ينفرد الملتزم ، دون مالك المال ، بحق الانتفاع به كاملا وبذلك يجنى كل ثمار المال حتى تلك التى تنتج من استعمالات تغاير - ومقـــابل رخـــص التطرق ... الخ) . ومن ناحية أخرى ، فإن الإدارة المالكـــة إذا ما سحبت الترخيص بشغل المال العام كانت ملتزمة بتعويض الملـــتزم الا إذا كان الهدف من سحب الترخيص هو حماية هذا المال العام بالذات وتحقيق مصلحتة .

الفرع الثانى

استعمال الأموال المخصصة لخدمة الجمهور

ذكرنا أن استعمال الأموال المخصصة لخدمة الجمهور مباشرة إما أن يكـــون استعمالا عاما يشترك فيه سائر الناس ، وإما أن يكون استعمالا خاصة يستأثر فيه فرد معين بجزء من المال العام .

أولاً : الاستعمال العام للامول المخصصة لخدمة الجمهور :

يمكن استعمال المال العام جميعا أو عاما أو مشتركا عندما يكون هذا الاستعمال مباحا للجميع فى نفس الوقت ، ولا يحول استعمال البعض لهـــذا المـــال دون اســـتعمال الـــبعض الاخر ، وذلك كاستعمال الشوارع والميادين العامة . ولا يغير من الصفة الجماعية للاستعمال اشتراط بغض

---

(١) أى أن المال مملوك لشخص عام اخر غير الشخص الذى يتبعة المرفق .

الشروط التنظيمية فى مستعمل المال العام كاستلزام الحصول على رخصة كشرط لاستعمال الطرق العامة فى المرور بالسيارات ، أو تطلب قدر من اللياقة الصحية - يستظهر عن طريق الكشف الطبى - فى مستعملى الأندية الحكومية أو الساحات الشعبية . ومثل هذه الشروط لا تخل بمبدأ المساواة بين الأفراد فى استعمال المال العام لأنها تقوم على أسس موضوعية ولا تفرق بين الناس لاسباب شخصية . فالمساواة الحقيقية لا تقوم إلا بين المتساوين فى الشروط والظروف . أما المساواة المطلقة - كما يفهمها بعض لعامة خطأ - فلا مكان لها ولا عدل فيها ، لا فى القوانين الوضعية ولا فى الشرائع السماوية [١] .

ويعتبر الاستعمال العام أو الجماعى للمال العام ممارسة للحريات الشخصية التى تؤكدها الدساتير . فاستعمال الطرق العامة فى الذهاب والإياب يعد ممارسة لحرية النقل . واستعمال دور العبادة على خلاف أنتماءاتها يعتبر ممارسة لحرية العقيدة بما تتطلب من شعائر دينية واذا كان للسلطة العامة حق تنظيم الاستعمال المشترك أو الجماعى للمال العام حفاظا علية ، وتيسيرا لاستعمال الكافة له ، وصيانة للنظام العام ، فإن هذا التنظيم يجب ألا يصل إلى حد منع استعمال هذا المال ، لأن فى حظر للمارسة الحريات العامة . فتستطيع الادرة فى تنظيمها للمرور مثلا أن تجعل المرور فى بعض الطرق فى أتجاة واحد ، أو أن تحرم وقوف السيارات فى بعض الاماكن ولكنها لا تستطيع منع المرور فى بعض الشوارع بصفة مطلقة ، ليس فقط لما فى ذلك من مخالفة لقواعد استعمال المال العام ، وانما كذلك - بل وقبل ذلك - لما يتضمن من اعتداء على

---

(١) وسيأتى بيان ذلك عند دراسة مبدأ المساواة أمام المرافق العامة .

حرية التنقل .

والأصل أن الاستعمال العام أو الجماعى للمال العام مجانى .فليس للإدارة أن تفرض مقابلا ماليا على استعمال المال العام ما دام هذا الاستعمال عاديا يتفق مع ما خصص له . غير أنة يجوز بقانون أو بناء على قانون فرض رسوم على الاستعمال إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك. ومن أمثلة الرسوم التى تفرض على الاستعمال الجماعى للمال العام رسوم المرور فى الطرق السريعة فى بعض الدول الاوربية . ومن أمثلتها ما تنص علية بعض قوانين المرور من تخويل وزير الداخلية تحديد أماكن لا يجوز الوقوف فيها إلا لمدة محددة مقابل رسم يحددة . ومقابل الانتفاع أو الاستعمال الجماعى للمال العام ليس ايجارا لهذا المال يجعل المستعمل فى مركز تعاقدى ، وانما هو مجرد رسم تنفرد الإدارة بتحديدة مقدما وتحتفظ بحق تعديلة ، ويظل مستعمل المال العام رغم دفعة لهذا المقابل فى مركز تنظيمى .

ثانيا : الاستعمال الخاص للأموال المخصصة لخدمة الجمهور :

يقصد بالاستعمال الخاص اختصاص فرد أو أفراد بالذات بالانتفاع بجزء من المال العام . فهو أنتفاع مانع يترتب علية حرمان بقية الأفراد من الانتفاع بالمال . مثل ذلك المطاعم والكازينوهات وكابينات الاستحمام التى يرخص بأشائها على شاطى البحر ، وأكشاك بيع لجرائد ومحطات البنزين التى يرخص بأقامتها فوق أرض الطرق العامة والشوارع ، والمقاعد التى تضعها المقاهى على جانب من الطريق العام ... الخ .

ولما كان الاستعمال الخاص يعنى أستئثار شخص بالذات بجذء محدد من المال العام ومنع غيرة من الانتفاع به . فإنه لا يكون عادة الا

بترخيص خاص من السلطة العامة المخصصة . وهذة السلطة تمنح الرخصة أو تمنعها بسلطتها التقديرية ، وتملك أن تعلق منح الترخيص على الشروط التى لازمة تراها لحماية النظام أو المحافظة على المال العام. وفضلا عن ذلك فإن الترخيص بهذا الاستعمال طابعة التوقيت ، فيجوز للإدارة فى أى وقت أن تسحب الترخيص طبقا لمقتضيات المصلحة العامة .

على أن مدى سلطة الإدارة التقديرية فى منح أو إلغاء ترخيص الانتفاع الخاص ، وحكم هذا الانتفاع بصفة عامة ، قد يختلف تبعا لاختلاف نوع الانتفاع الخاص وتبعا لاختلاف نوع الترخيص .

أولاً : أنواع الانتفاع الخاص :

(أ) الصورة الغالبة للانتفاع الخاص هى الانتفاع بالمال فى غير الغرض لاصلى المخصص له ، ولذا يسمى استعمالا غير عادى . ولكن إلى جانب ذلك يوجد الاستعمال الخاص العادى ، الذى ينصرف إلى الانتفاع بالمال فيما أعد له أصلا : كعرض البائع فى الأسواق العامة . ودفن الموتى فى المقار العامة المخصصة لهم .

كما يشمل الاستعمال الخاص (أو الاختصاص) العادى ما يتفرع عن الاستعمال العام للمال باعتبارة من توابعة . وذلك كرسو السفن فى المراسى المعدة لها ، فهو من توابع الملاحة . وأقامة الاكشاك ووضع المظلات على ساحل البحر ، فهو من توابع ارتياد الشواطئ ، وكوقوف السيارات فى الاماكن المعدة لها (فى رأى البعض) فهو من توابع حق المرور .

ويقترب النظام القانونى للاختصاص العادى من نظام الاستعمال

العــام إلـــى حد كبير . فهو لا يتطلب من الأفراد سوى مراعاة تخصيص المـــال للمـــنفعة العامة . مع أحترام ما تقررة الإدارة – عادة بنصوص تنظيمـــية – مـــن أحكـــام خاصة فى شأن استعمال المال . ومن الصور المالوفة لتدخل الإدارة فى هذا الصدد ، تعيين مواضع الاختصاص بالمال، دون أن يلزم ذلك دائما أن تحدد الإدارة لكل منتفع الحيز الذى يختص به. فقــد لا تــرى الإدارة مثلا حاجة إلى تعيين مكان كل عارض فى السوق اكتفاء بتخصيص أرض السوق للمعارضين المختلفين .

وإذا اشـــترط الترخيص بالانتفاع فى كل حالة فردية ، فإن الإدارة لا تكون لها – فى منح الترخيص أو منعة – سوى سلطة مقيدة .

أمـــا الاستعمال غير العادى فالأصل أنة ممنوع ، نظرا لمغايرتة للغرض الأصلى الذى خصص له المال . إلا أن الإدارة قد تصرح به إذا كـــان لا يحـــول دون اســـتعمال المـــال فيما خصص له اصلا .ولذا فإن الاســـتعمال غـــيرلا العادى لا يكون الا بترخيص تمنحة الإدارة أو تمنعة بمقتضى سلطتها التقديرية ، كما أنة يكون بمقابل .

(ب) ويخـــتلف الاســـتعمال الخاص بحسب درجة ما يستتبعة من أحتلال للمال العام . فقد يكون أحتلالا لسطح المال العام دون القيام بأعمال تغير من حالتة الطبيعية ، وهو ما يسمى برخص الوقوف . وذلك كوقوف السيارات والعاربات فى أماكن معينة ، وشغل أرصفة الشوارع بالكراسى والمناضد المعدة لرواد المقاهى ، أو شغلها بأكشاك بيع البضائع ... الخ .

وقـــد يكون أحتلال المال العام فى صورة استقرار مستمر عليه ، مما يقتضى أعمال حفر أو بناء أو مد أسلاك وأنابيب فى باطن الأرض .. الـــخ . وحيـــث يترتـــب علية تغيير فى الحالات الطبيعية للمال ، وهو ما يســـمى فـــى فرنســـا برخص التطرق . ومثلها الترخيص بإنشاء محطات

البنزيـن ، والترخـيص لـبض شركات الامتياز بمد خطوط حديدية فى الدومين العام ، وحفر أنفاق أو بناء كبارى .

وتظهـر أهمية التفرقة بين رخص الوقوف ورخص التطرق فى فرنسـا فـى تعيين السلطة المتخصصة بمنح الترخيص وبتحصيل مقابل الانتفاع بالمال . ففى الحالة الاولى يكون الاختصاص بذلك لسلطة الضبط. أمـا فى حالة ترخيص التطرق فإن الاختصاص بمنح الترخيص وتحصيل المقـابل يكون لجهة مالكة المال العام . والسبب فى ذلك أن الاستعمال فى الحالة الثانية يستوجب – لما ينطوى علية من تعديل فى وعاء المال العام – الـنظر إلى مقتضيات حفظ المال وصيانتة وهو ما تختص به الجهة المالكة له .

ثانياً : طبيعة الترخيـص :

لا تكون التراخيص التى يتم بمقتضاها استعمال الأفراد للمال العام اسـتعمالا خاصـا مـن قـبل القرارات الإدارية دائما . وإنما تكون هذه التراخـيص احيانا من طبيعة تعاقدية فى هذه الحالة يعتبر العقد من قبيل العقـود الإداريـة . وذلك طبقا لقاعدة مقتضاها أن شغل الدومين العام لا يكـون محـلا لعقد من عقود القانون الخاص . ويؤكد هذا النظر – فى فرنسـا – نـص المادة الاولى من مرسوم بقانون ١٧ يونيو سنة ١٩٣٨ الـتى نصـت على اختصاص المحاكم الإدارية بنظر المنازعات المتعلقة بـالعقود التى تتم بين الأفراد والإدارة فى شأن الدومين العام أيا كان شكل هذه العقود أو الاسم الذى يطلق عليها . ويستفاد من ذلك أن هذه العقود هى عقود إدارية تدخل فى اختصاص المحاكم الإدارية فى الأقاليم .

ومـن أبـرز أمثلة هذه التراخيص التى اعتبرها القضاء الإدارى

الفرنسـي مـن قبيل العقود الإدارية ، التراخيص الخاصة بشغل جزء من الشاطئ البحر ببناء كبائن أستحمام . أو لاقامة معدات لبعض الشركات فى الموانـي العامـة ، وتخصيص اجزاء معينة من الاسواق ببعض الباعة ، ومساحات محدودة من اراضى الجبانات لاقامة مدافن عليها لبعض الاسر ، والترخـيص بأستغلال المقاصف فى محطات السكك الحديدية . ومن أهم الامـثلة كذلـك الترخـيص بشغل الدومين العام للملتزم بمرفق عام . فقد يقتضى أداء خدمات المرافق العامة . كممر توريد المياة والغاز والكهرباء شـغل المـال العام . فيتضمن عقد الالتزام حينئذ الترخيص للملتزم بشغل المال ، أو يتقرر لذلك بحكم الواقع .

وقـد ذهب القضاء الإدارى المصرى إلى اعتبار الترخيص الذى يـتعلق بتأجير مقصف فى مبنى حكومى من قابيل العقود الإدارية . وذلك بعد أن كان يعتبر التراخيص لشغل المال العام قرارات إدارية حتى يدخلها فـي اختصاصة [1] وطبق عليها القواعد الإدارية التى تسمح للإدارة بقدر من الحرية فى منح التراخيص أو منعة أو إلغائه لرعاية الصالح العام.

ويخـتلف مركز المنتفعين بالمال العام بحسب طبيعة الترخيص . فإذا أخذ الترخيص صفة القرار الإدارى الصادر من جانب الإدارة وحدها، كانـت لهـا إزاءه سـلطات واسعة وكان مركز المنتفع مركزا عارضا . فـالإدارة تملك منح الترخيص أو منعة أو منعة بسلطة تقديرية [2] . وإن

---

(١) أمـا لـو اعتبرت عقود لما أمكن ادخالها فى ذلك الوقت فى اختصاصة لأن هذا الاختصـاص كان - فى شأن العقود الإدارية - مقصورا على عقود ثلاث هى عقود الامتياز والاشغال العامة والتوريد .

(٢) ويسـتثنى مـن قـاعدة عدم التعويض ، بالطبع ، حلة ما إذا صدر قرار الإدارة برفض الترخيص مخالفا للقانون ، كما تجوز المطالبة التعويض فى حالة ==

تعلق منحه على ما تشاء من شروط وفقا لما تراه محققا للصالح العام [١] .
وهــى تملك كذلك إلغاء التصريح قبل حلول اجلة ، أو أن تفرض تحديدة بناء على مقتضيات الصالح العام دون أن تلتزم بتعويض المنتفع .

حقــا أن القضاء الإدارى الفرنسى يخضع الإدارة لرقابة أشد فى حالــة سحب التراخيص منها فى حالة رفض الترخيص من البداية . وذلك طبــيعى لأن ســحب الترخــيص إنمــا ينص على استعمال سبق للإدارة الاعتراف بأنه يتنافى مع تخصيص المال للنفع العام ، الامر الذى يقتضى أن يكــون سحب الترخيص بسبب تغير الظروف، وهذا ما يتشدد القضاء الإدارى فى رقابته . هذا فضلا عن أن منح الترخيص ينشئ للمرخص له مصالح أهم من مصالح من يتقدم أبتداء بطلب الترخيص . إلا أن للإدارة علــى أيــة حــال أن تحــرم المنتفع من استعمال المال قبل انتهاء أجل الترخيص دون تعويض طالما أستهدفت بذلك المصلحة العامة [٢] .

أمــا فــى حالة الترخيص بمقتضى عقد إدارى ، فإن المتعاقد مع

== الاضــرار المترتــبة عــل أشــغال عامــة (غير تلك التى تتم لصالح المال العام المخصص للنفع).

(١) ويلاحــظ أن فكــرة المصلحة العامة التى تبرر رفض الترخيص أو سحبة لم تعد تقتصــر علــى اغــراض الضبط وعلى مصلحة الدومين العام نفسة (أى حفظة وصيانتة) وانما أصبحت تمتد لتشمل المصلحة المالية البحتة للإدارة وغيرها من الاغراض التى تتعلق بتحقيق مصلحة عامة .

(٢) ويرجع البعض هذا المركز العارض إلى قاعدة عدم قابلة المال العام للتصرف وما تقضــية مــن أنه لا يكون محلا لتصرفات مدنية . ولكن يرد على ذلك بأن شغل المــال العام لا يعد تصرفا فيه . والواقع أن الطبيعة غير العادية للاستعمال تكفى لتفسير الصفة العارضة لمركز المنتفع .

الإدارة يكون فى مركز أكثر قوة واستقرار ، فالأصل أنه لا يجوز حرمان المنتفع من الحقوق التى ترتبها له مثل هذه العقود دون تويض . إلا أن الإدارة لا تفقد كل سلطة إزاء هذه العقود ، إذ هى من العقود الإدارية التى تكون سلطة الإدارة فيها أكبر مما تقررة العقود المدنية . فللإدارة أن تتخذ بإرادتها المنفردة من الاجراءات ما تراه كفيلا بالمحافظة على تخصيص المال للمنفعة العامة أو بصيانة النظام العام ، أو لتحقيق أى مصلحة عامة أخرى ، على أن يكون للمنتفع الحق فى التعويض عن الأضرار بحقوقه التعاقدية نتيجة لما تفرضة الإدارة من تعديلات ، حتى تلك التعديلات المشروعة [١] التى تستهدف الصالح العام .

وتستثنى الاضرار التى كان يمكن توقعها عند ابرام العقد كما لو كانت الاضرار ناجمة عن أشغال عامة تجرى لصالح نفس المال العام محل الخاص ، وكذلك يكون للمتعاقد الحق فى التعويض فى حالة إلغاء الإدارة للترخيص ولو إلغاء مشروعا بهدف المصلحة العامة . ويرفض القضاء الفرنسى التعويض عندما يكون إلغاء الترخيص نتيجة لإجراء عام[٢] .

ويميل أغلب الشراح إلى اعتبار التصاريح التى تسمح بالاستقرار المستمر على المال العام من قبيل العقود الإدارية ، وليس القرارات من جانب واحد ، وذلك رغبة فى أضفاء نوع من السبات والاستقرار على

---

(١) للإدارة تعديل شروط العقد ، باستثناء الشروط المالية وخاصة تلك التى تتصل بالمقابل المالى .

(٢) وطبيعة الحال لا تعويض إذا كان إلغاء الترخيص بسبب إخلال المتعاقد بالتزاماته، وكذلك يجوز للعقد أو للقانون أن يستبعد التعويض أو أن يحدد طريقة التعويض وشروطه .

مركـز المنـتفع بـالأموال العامة الذى قد يتحمل نفقات كبيرة فى أقامة منشئات على المال المرخص له بالانتفاع به .

ويلاحـظ أخيرا أن المرخص له فى استعمال المال العام بمقتضى قـرار إدارى وأن كان فى مركز أضعف من مركز المتعاقد مع الإدارة ، إلا أنـه لا يـتجرد من كل حماية ، فله أن يستعمل دعاوى وضع اليد فى مواجهة الغير .

المبحث الثالث

طبيعة حق أشخاص القانون العام على الأموال العامة

لا جرم أن حق الدولة - أو غيرها من أشخاص القانون العام - علـــى أموالهـــا الخاصة لا يختلف من حق ملكية الأفراد على أموالهم بما يتضـــمن مـــن سلطات الاستعمال والاستغلال والتصرف . أما حق الدولة على الأمول العامة - وهى المخصصة للمنفعة العامة - فقد ثار الخلاف بشـــأنه وأنكـــر أغلـــب فقهاء القرن الماضى فى فرنسا ملكية الدولة لهذه الأموال ، نظرا لما تخضع له من أحكام تخالف أحكام الملكية المعروفة فى القانون المدنى . غير أن الرأى الراجح الان يعترف بملكية الدولة لأموالها العامة . ونعرض فيما يلى لكل من الاتجاهين مع بيان الاسانيد التى يحتج بها :

أولاً : الرأى المنكر لحق الملكية على المال العام :

كـــان الاتجـــاه الســـائد فى القرن الماضى بنكر ملكية الدولة على الأمـــوال العامـــة . وذلك على أساس أن سلطة الدولة على هذه الأموال تقتصـــر على مجرد الرقابة والإشراف ضمانا لخدمة الاهداف المخصصة لهـــا ، وأن الحـــق الدولـــة على الأموال العامة لا تتوافر فيه عناصر أو ســـلطات الملكـــية المعـــروفة التى تجعل لصاحبها الاستئثار بالاستعمال والاســـتغلال والتصـــرف فـــى الأموال المملوكة له . اذ لا تنفرد الدولة باســـتعمال المـــال العام ، كما أنها لا تقوم باستغلالة للحصول على كسب مادى ، فضلا عن انة لا يجوز التصرف فى الأموال العامة .

ثانياً : الرأى المؤيد لحق الملكية على المال العام :

يعترف غالبية فقهاء القانون العام المحدثين فى فرنسا ومصر بأن حق الدولة على المال العام هو حق ملكية لا يختلف عن حق ملكية الأفراد أو الدولة لأموالها الخاصة – ولكنة يخضع لاحكام القانون العام – التى تتميز عن أحكام القانون الخاص – سواء فيما يتعلق بوسائل اكتساب المال العام وأهمها نزع الملكية للمنفعة العامة ، أم بطرق استعمالة استعمالا جماعيا أو فرديا ، أم بالحماية الخاصة التى يسبغها القانون علية – مدنيا وجنائيا – تجاوبا مع تخصيصه للنفع العام . لذلك يؤثر بعض الفقهاء ، تسمية ملكية الأموال العامة بالملكية الإدارية أو ملكية التخصيص تمييزا لها عن الملكية المدنية (١) . ويستند الرأى المؤيد لحق ملكية الدولة على المال العام للحجج والأسانيد التالية :

١- توافر عناصر الملكية :

يتضمن حق الدولة على المال العام كافة عناصر أو سلطات

---

(١) ذهب بعض الفقهاء بأنه ملكية الدولة على المال العام تعتبر ملكية اجتماعية تختلف عن الملكية الفردية فى أنها تترك للغير الانتفاع بالمال مع احتفاظ صاحبه بملكيته. ولكن هذه التفرقة لا تصدق الا على الأموال المخصصة لخدمة الجمهور مباشرة دون تلك المخصصة لخدمة المرافق العامة والتى تقوم الإدارة باستعمالها باعتبارها قوامة على هذه المرافق . ورأى آخرون أن حق الدولة على الأموال العامة هو حق ملكية ، ولكنة مثقل بحق أرتفاع مقرر لمصلحة الجمهور بالنسبة للأموال المخصصة لخدمة المرافق العامة . غير أن هذا الرأى صعب القبول على الأقل بخصوص الأموال المخصصة لخدمة المرافق العامة ، إذ معنى ذلك أن الدولة تستهدف من حق ارتفاق يثقل الأموال العامة وهى مملوكة لها .

ـ راجع فى ذلك : الدكتور عبدالفتاح حسن – المرجع السابق – ص ٥٣٩.

الملكية المعروفة وهي حق الاستعمال وحق الاستغلال وحق التصرف.

فحــق اســتعمال المــال العام يظهر بوضوح على الاقل بالنسبة للأمــوال المخصصة لخدمة المرافق العامة كالابنية الحكومية والحصون العســكرية . إذ أن الدولة ممثلة فى إدارات هذه المرافق تقوم باستعمال ما تحــت يدهــا من أموال . أما بالنسبة لاستعمال الجمهور فليس فى قواعد الملكية ما يضع المال من ترك حق استعمال أموالة للغير .

أمــا حــق الدولة فى استغلال الأموال العامة فقائم لانها هى التى تتملك ثمار هذه الأموال سواء أكانت الثمار طبيعية كنتاج الحدائق العامة أم حديقــة كــالداخل الــذى تحققــة مقابل انتفاع الأفراد بالأموال العامة او استعمالهم لها .

وأما حق التصرف فمعترف به للدولة فى أموالها العامة بعد إنهاء تخصيصــها للمــنفعة العامة وتحويلها إلى أموال خاصة . وليس تحميل المال من عام إلى خاص - وهو ما تتمتع الإدارة بشأنه بسلطة تقديرية - هــو الــذى ينشئ لها حق الملكية على هذا المال بما يتضمن من حق فى التصــرف . فهــذا الحــق قائم للدولة على أموالها العامة ولكنه موقوف الاســتخدام احتراما لتخصيصها للمنفعة العامة إلى أن تقرر الإدارة - إن شاءت - وقف هذا التخصيص . بل إن منع الإدارة من التصرف فى المال العام يؤكد ملكيتها له ، اذ لو لم تكن مالكة لما كان هناك محل لهذا المنع ، لأن غــير المالك ليس له بطبيعة الحال حق لتصرف فيما لا يملك ، دون حجة إلى منع أو تحريم .

وبالإضافة إلى ذلك فإن للدولة تقرير حقوق الارتفاق على الأموال العامــة فيما لا يتعارض مع تخصيصها للنفع العام ، وهو ما نصت عليه المــادة ١٠١٥ من القانون المدنى المصرى صراحة بقولها أنه " يجوز أن

يترتب لارتفاق على مال عام إذا كان لا يتعارض مع الاستعمال الذى خصص له هذا المال " ولا يستطيع تقرير حقوق الارتفاق على المال إلا مالكه . بل إن المشرع المصرى قد اعترف بملكية المال العام عندما نص فى المادة ٨٧ من القانون المدنى على اعتبار " العقارات والمنقولات التى للدولة وللأشخاص الاعتبارية العامة أموالا عامة متى كانت مخصصة للمنفعة العامة (١) ، فالأموال التى للدولة أى المملوكة لها .

وفى بعض البلاد كالكويت تسجل الأموال العامة المستهلكة – أى التى حصلت عليها الدولة عن طريق نزع الملكية للمنفعة العامة – بإدارة التسجيل العقارى باسم الدولة مما يؤكد الاعتراف بملكية الدولة لها .

٢- الملكية وظيفة اجتماعية :

إن القيود المفروضة على ملكية المال العام لا تنال من طبيعة حق الملكية أو تغير من جوهره ، إذ لم يعد حق الملكية مطلقا فى العصر الحديث بعد أن فقد كثيرا من طابعة الفردى واصبح فى تشريعات أغلب الدولة يعتبر حقا ذا وظيفة اجتماعية ، يجب أن يمارس دون مبالغة فى أطار القانون . وقد نصت المادة ٣٢ من الدستور المصرى لعام ١٩٧١ على أن ينظم القانون الوظيفة الاجتماعية للملكية الخاصة . وفرضت القوانين قيودا على ممارسة حق الملكية لمنع اساءة استعمالة . من ذلك ما قضت به المادة ٨٠٦ من القانون المدنى المصرى التى حرمت على المال

---

(١) كما أن النص يدل على اعتراف المشرع بنظرية تعدد المال العام التى مقتضاها وجود أموال عامة للدولة ، وأخرى لكل شخص من الأشخاص المعنوية العامة . وهذة النظرية يقول بها أنظار ملكية الدولة للمال العام .

ـ راجع فى ذلك : د . محمد فؤاد مهنا : المرجع السابق – ص ٥٣٦ .

أن يستعمل حقه على خلاف ما تقضى به القوانين المتعلقة بالمصلحة العامة والخاصة أو أن يغلو فى استعمال حقه إلى حد يضر بملك الجار .

٣- دعاوى حماية الملكية :

يعترف للدولة بالنسبة لأموالها العامة بحق رفع كافة الدعاوى القضائية المقررة للمالك لحماية ملكة كدعوى الاسترداد ودعوى الحيازة أو منع التعرض .

الفصل الثانى

القرارات الإدارية

تمهيد وتقسيم :

نقسـم دراستنا لموضوع القرارات الإدارية إلى مباحث على النحو التالى:

المبحث الأول : تعريف القرار الإدارى وبيان أركانه .

المبحث الثانى : أنواع القرارات الإدارية .

المبحث الثالث : نفاذ القرارات الإدارية وسريانها فى حق كل من الإدارة الأفراد .

المبحث الرابع : نفاذ القرارات الإدارية ذات الأثر الرجعى .

المبحـث الخامس : نفاذ القرارات الإدارية المعلقة على شرط والمضافة إلى أجل.

المبحث السادس : انتهاء القرارات الإدارية .

المبحث الأول

تعريف القرار الإدارى وبيان أركانه

تقسيم :

نقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول : ونتناول فيه تعريف القرار الإدارى .

المطلب الثانى : ونتناول فيه أركان القرار الإدارى .

المطلب الأول

تعريف القرار الإدارى

يعرف مجلس الدولة المصرى القرار الإدارى بأنه " إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة ، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح ، وذلك بقصد إحداث مركز قانونى معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة " .

وبهذا المعنى يكون القرار أو الأمر الإدارى أبرز مظهر تتجسد فيه سلطات الإدارة: فهى تستطيع عن طريقة وبإرادتها المنفردة، أن تصدر أوامر ملزمة للأفراد بعمل شئ أو بالامتناع عن عمل شئ فيلتزمون بالخضوع لهذه الأوامر طواعية أو كرهاً . ولذا فإن القرار الإدارى هو أهم مظهر لاتصال الإدارة بالأفراد .

فالقرار الإدارى إذن هو إفصاح عن إرادة . ولا يلزم أن يكون الإفصاح عن الإرادة صريحاً ، بل قد يكون ضمنياً يفهم من السكوت . ومن أمثلة ذلك القرار الضمنى بقبول الاستقالة التى مضى على تقديمها أكثر من ثلاثين يوماً دون صدور قرار صريح بقبولها أو رفضها أو إرجاء البت فيها [1]. وكذلك القرار الضمنى برفض التظلم الذى مضى على تقديمه ستون يوماً دون إجابة من السلطة المختصة . وكقاعدة عامة يعتبر فى حكم القرارات الإدارية امتناع السلطة الإدارية عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقانون .

---

(١) المادة ٧٢ من القرار بقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة.

ونحن لا نوافق على القول بأن القرار الضمنى المستفاد من السكوت لا يمكن وصفه بأنه إفصاح عن إرادة . فرب ساكت فى ظروف معينة ـ أبلغ وأفصح فى التعبير عن إرادته بهذا السكوت من متحدث كثير الكلام. وهـذا لا يمنع من الاعتراف بأن سكوت الإدارة فى بعض الأحيان لإيراد بـه الإفصاح عن إرادة محددة، وإنما يأتى من باب الإهمال أو التعسف . ومـع ذلك يفترض المشرع ـ مراعاة لمصالح ذوى الشأن ـ أن الإدارة بهـذا السكوت قد أعلنت عن إرادتها على نحو معين، فينشأ قرار ضمنى يجوز مخاصمته بالطعن فيه .

والقـول بأن القرار الإدارى هو إفصاح عن إرادة يعنى بأن أعمال الإدارة المادية ـ إرادية كانت أم لا إرادية ـ لا تعتبر قرارات إدارية .

والمقصـود بصدور القرار بإرادة الإدارة المنفردة تمييزه عن العقد الإدارى الذى ينشأ عن تلاقى إرادة الإدارة مع إرادة أخرى . ولا يغير من طبـيعة القـرار الإدارى أن يكون نفاذه أو ترتيب آثاره معلقاً على موافقة بعض الأفـراد ، كما هو الشأن فى قرارات تعيين الموظفين .

ويجـب أن تصدر هذه الإرادة ـ التى تمثل القرار الإدارى ـ عن سـلطة إداريـة، سواء أكانت هذه السلطة مركزية أم لا مركزية، وبغض النظر عن طبيعة النشاط الذى تتولاه ، فلا يعتبر العمل الصادر من سلطة عامة أخرى كالسلطة التشريعية أو القضائية قراراً إدارياً . كذلك لا تعتبر قـرارات إدارية تلك التى تصدر من أحد أشخاص القانون الخاص إلا فى حالتيـن اسـتثنائيتين فى فرنسا اعترف فيهما القضـاء بالصفة الإدارية للقـرار رغـم صدوره من شخص خاص . وتتعلق الحالة الأولى بنظرية الموظف الفعلى والثانية بامتياز المرافق العامة ، أما فى مصر فيستفاد من أحكام القضاء الإدارى أن القرارات الإدارية لا تصدر من الهيئات الخاصة

أو أشـــخاص القانون الخاص وإنما من السلطات الإدارية فحسب ، وذلك باستثناء حالة الموظف الفعلى .

وينــبغى أن يكــون القرار صادراً من أحد أعضاء السلطة الإدارية المختصــين بإصدار القرارات وفى حدود اختصاصه الإدارى . فلا يعتبر قــراراً إدارياً القرار الصادر من أحد موظفى الإدارة الذين ليس لهم سلطة إصــدار القرارات . وقد يكون المختص بإصدار القرار الإدارى هو أحد أعضـــاء الســلطة الإدارية كالوزير أو من يفوضـــه فى ذلك ، وقد يكون المخــتص هــو أحــد المجالس ــ كمجلس إدارة الهيئة العامة ــ فيصدر قــراراته بأغلبية أصوات أعضائه ، ولا يشترط أن يصدر القرار الإدارى مــن رئيس السلطـــة الإدارية، فقد يصدر من أحد الأعضاء غير الرئيس مادام يمارس اختصاصه قانوناً ولو بناء على تفويض .

ويجب أن يرتب القرار آثاراً قانونية معينة وذلك بإنشاء أو تعديل أو إلغــاء وضــع قانونى ما . وذلك سواء تعلق الأمر بقرار تنظيمى كلائحة المــرور مــثلاً ، أم بقــرار فردى يخص فرد أو أفراداً معينين بذواتهم ، فينشئ لهم حقاً أو يفرض عليهم التزاماً محدداً ، وذلك كقرار نزع الملكية للمنفعة العامة. وعادة ما يفسر القضاء الإدارى فكرة الأثر القانونى للقرار تفسيراً واسعاً فى هذا المجال بحيث أن يمس القرار مصالح الفرد أو يؤثر علــى وضعه بطريقة أو بأخرى . فالقرار الصادر بتوقيع جزاء الإنــذار على أحد الموظفين مثلاً يعتبر قراراً إدارياً رغم أنه لا ينتقص عن حقوق الموظــف بصــورة واضــحة، غير أن الأمر يخرج من نطاق القرارات الإدارية إذا انعدمت آثاره القانونية [1] . فالأعمال التحضيرية السابقة على

---

(١) راجع فى ذلك : ريفيرو ، المرجع السابق ، ص ٨٥ وما بعدها ، دى لوبادير ==

إصـــدار القرار ، أو مجرد ترديد حكم القانون فى مسألة من المسائل، أو الأمـــر بضم التحقيقات التى سبق إجراؤها إلى ملف المدعى [(١)] لا تعتبر قرارات إدارية لأنها لا ترتب آثاراً قانونية .

ولا يشترط فى القرار الإدارى أن يكون من النوع الذى يجوز تنفيذه تنفيذاً جبرياً. كما لا يشترط أن يتعلق القرار بأفراد الجمهور ، فقد يصدر بخصوص موظفى الإدارة أيضاً .

المطلب الثانى

أركان القرار الإدارى

اختلف الفقهاء فى تحديد أركان القرار الإدارى ، وإن كان الاختلاف كثـيراً مـا يـرجع إلـى التقسيمات والمصطلحات أكثر من رجوعه إلى المضمون والمعنى ، ونرى أن القرار الإدارى الصحيح يقوم على أركان خمسة هى :

١ ــ المحل .

٢ ــ السبب .

٣ ــ الغاية .

٤ ــ الشكل .

٥ ــ الاختصاص .

نتحدث فيما يلى عن كل منهما :

== المرجع السابق ، ص ٣٠٢ وما بعدها .

(١) راجـع : حكـم محكمـة القضـاء الإدارى الصادر فى ٢٨ مارس سنة ١٩٥٦ المجموعة س ١٠ ص ٢٦٨ .

أولاً : المحـــل :

محل القرار الإدارى هو موضوع هذا القرار أو الأثر القانونى الذى يحدثه فيما يتعلق بالمراكز القانونية العامة أو الخاصة حسب طبيعة القرار اللائحية أو الفردية . فلائحـــة المرور مثلاً محلها تنظيم المرور على نحو معين . وقرار تعيين أحد الأفراد فى وظيفة معينـــة محله وضع هذا الفرد فى المركز القانونى الذى تحدده القوانين التى تحكم هذه الوظيفة .

وعلى هذا فكل قرار إدارى لابد وأن يكون له بطبيعة الحال محـــل معيـــن ، إلا أن هذا المحل قد يكون غير مشروع لمخالفته للقانون . وهنا نكـــون أمـــام عيـــب مخالفة القانون بالمعنى الضيق لهذا التعبير . وذلك بالمقارنـــة بعيـــب مخالفة القانون بمعناه الواسع الذى يمكن أن يطلق على العيـــب الذى يصيب أي ركن من أركان القرار الإدارى، بالنظر إلى كون القانون يحكم جميع هذه الأركان فى نهاية المطاف .

ومـــن أمثلة القرارات الباطلة لعدم مشروعية المحل القرار اللائحى الذى يقيد من حريات الأفراد فى مجال يحرم القانون المساس به، والقرار الفردى الصادر بالتفويض فى بعض الاختصاصات فى غير الحالات التى يجـــيز القانون فيها ذلك . ويعتبر عيب المحل من أهم العيوب التى تعيب القرارات الإدارية وأكثرها وقوعاً من الناحية العملية .

ثانياً : السبب :

سبب القـــرار الإدارى هـــو الحالة الواقعية أو القانونية التى تدفع الإدارة إلـــى اتخاذ القرار [1] ، فانتشار وباء من الأوبئة فى منطقة معينة

---

(١) راجع : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٤ أبريل عام ١٩٥٦ المجموعة ص ٦٨٧.

يمـــثل حالة واقعية تبرر إصدار قرار بمنـــع الأفراد من الانتقال من هذه المـــنطقة أو إلـــيها . وتقديـــم الاستقالة من جانب أحد الموظفين يعد حالة قانونية تصلح سبباً لقرار الإدارة بقبول الاستقالة .

وســـبب القرار الإدارى بهذا المعنى ليس عنصراً شخصياً أو نفسياً لـــدى متخذ القرار ، وإنما هو عنصر موضوعى خارجى عنه من شأنه أن يبرر صدور هذا القرار .

ويعتبر وجود سبب للقرار الإدارى ، وهو ما يستدعى تدخل الإدارة ضـــماناً ضد إتباع الإدارة للهوى فيما تتخذ من قرارات غالباً ما تمس بها حقوق وحريات الأفراد .

ويخـــتلف مدى التزام الإدارة بإصدار القرار فى حالة وجود السبب حسب مدى السلطة التقديرية التى تتمتع بها على النحو التالى :

* ففـــى الحالات التى يكون للإدارة فيها سلطة تقديرية يكون لها أن تصدر القرار أو لا تصدره حسب ما يتراءى لها . ففى مثال ظهور الوباء الســـابق ذكـــره تســـتطيع الإدارة أن تصدر قراراً بمنع الدخول والخروج بالنسبة للمنطقة الموبوءة ، وقد ترى أنه من الأفضل لاعتبارات أخرى ــ كحالـــة الذعـــر الـــتى يمكن أن تترتب عليه ــ ألا تصدر هذا القرار ، وتستبدل به إجراء آخر .

* أما فى الحالات التى تكون سلطة الإدارة فيها مقيدة ، فإن وجود السبب يجعـــل الإدارة ملزمة بإصدار القرار. مثال ذلك أن يفرض القانون على الإدارة منح ترخيص معين لكل طالب له تتوافر فيه شروط محددة . ففـــى هـــذه الحالـــة لا تســـتطيع الإدارة أمام وجود السبب ــ وهو طلب الرخصـــة من جانب من تتوافر فيه الشروط التى حددها القانون ــ إلا أن تصدر القرار بمنح هذه الرخصة .

والأصل أن الإدارة ليست ملزمة بذكر سبب القرار الإدارى إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك ، إذ توجد قرينة قانونية مضمونها أن لكل قرار إدارى سبباً مشروعاً ، وعلى من يدعى العكس يقع عبء إثبات ما يدعيه ، إلا أن الإدارة إذا أفصحت عن سبب القرار ولو من تلقاء نفسها دون إلزام من القانون ، فإن السبب المذكور يخضع لرقابة القضاء، ويراقب القضاء الإدارى سبب القرار الإدارى ليس فقط من حيث وجوده الحقيقى وتكييفه القانونى أو مشروعيته ، وإنما كذلك من حيث التناسب أو الملاءمة بينه وبين الأثر الذى يرتبه القرار [1] ، وذلك عندما تكون الملاءمة شرطاً من شروط المشروعية أو عنصراً فيها . فإذا لم يكن سبب القرار موجوداً ومشروعاً حكم القضاء بإلغائه .

ثالثاً : الغاية :

الغاية من القرار الإدارى هى الهدف المراد تحقيقه بإصدار القرار والغاية بهذا المعنى تختلف عن النتيجة المباشرة للقرار أو الأثر القانونى المترتب عليه وهو ما يسمى بمحل القرار . فليست الغاية من لائحة المرور هى الحد من حريات الأفراد بتنظيم سلوكهم على نحو معين ،

---

(١) يرى الدكتور سليمان الطماوى أن السبب إذا كان ركناً مستقلاً فى القرار الإدارى، فإنه لا يمثل عيباً مستقلاً من عيوبه التى تبرر إبطاله ، وأن العيب الملازم له ، هو عيب مخالفة القانون أو إساءة استعمال السلطة . ويتحقق الفرض الأول فيما لو ربط المشرع تصرف الإدارة بسبب معين . أما إذا لم يقيد المشرع الإدارة بسبب بعينه ، فحينئذ تفترض سلامة القرار وقيامه على سبب صحيح ولكن يلغى القرار إذا ثبت تعسف الإدارة أو انحرافها .

راجع فى ذلك : الدكتور سليمان الطماوى : الوجيز فى القانون الإدارى ، ١٩٧٣ ص ١٥٦.

وإنما هى المحافظة على النظام العام ، وليست الغاية من قرار تعيين أحد الموظفين هى وضع شخص ما فى المركز القانونى الخاص بهذه الوظيفة، وإنما هو ضمان سير المرافق العامة .

أن السلطات التى تتمتع بها الإدارة ليست إلا وسائل لتحقيق غاية هامة هى المصلحة العامة . لذلك وجب عليها فى كل تصرفاتها أن تراعى هذه المصلحة وقد يحدد المشرع أحد جوانب هذه المصلحة بذاته ليكون هدفاً للإدارة بالنسبة لنوع معين من قراراتها ، وهذه هى الحالة التى يطلق عليها قاعدة تخصيص الأهداف، وقد لا يحدد هدفاً معيناً وفى هذه الحالة يجب على الإدارة أن تستهدف فى قراراتها المصلحة العامة دون تخصيص .

فإذا سعى مُصدر القرار إلى الانتقام من أحد الأفراد أو تحقيق مصالح شخصية أو أغراض سياسية وقع القرار باطلاً لعيب انحراف السلطة أو إساءة استعمال السلطة . ويقع القرار باطلاً لنفس العيب أيضاً إذا استهدف متخذه المصلحة العامة دون أن يسعى إلى تحقيق الهدف الذى حدده المشرع على وجه التخصيص . وذلك كما إذا استهدفت سلطة الضبط الإدارى غاية أخرى غير المحافظة على النظام العام ــ بعناصره الثلاثة الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة ــ كالمحافظة على أموال الدولة مثلاً [١] .

---

(١) يرى بعض الفقهاء أن عيب الغاية أو انحراف السلطة لا يمكن أن يثار إلا فى حالة تمتع الإدارة بسلطة تقديرية فى اتخاذها للقرار . أما فى الاختصاص المقيد فإن هذا العيب لا يمكن أن يثار لأنه " يفترض افتراضاً لا يقبل إثبات العكس ، بأن الأهداف الإدارية تتحقق باستمرار إذا اقتصر رجل الإدارة على تنفيذ الواجبات القانونية تنفيذاً دقيقاً .

==

وتتمتع الإدارة بخصوص هذا الركن من أركان القرار الإدارى كذلك بقرينة قانونية مقتضاها صحة الغاية من القرار . فيفترض أن القرار الإدارى ، يستهدف الصالح العام أو الغاية التى حددها القانون . وعلى من يدعى العكس يقع عليه عبء الإثبات . وهنا يمكن أن يثور الجدل حول ذاتية أو موضوعية ركن الغاية . والرأى السائد فى الفقه حتى الآن يتجسد إلى البحث عن الغاية فى نية أو قصد مصدر القرار. وبذلك يتعلق الأمر بعنصر نفسى ليس من السهل إقامة الدليل عليه، وإن كان عيب الغاية غالباً ما يترك أثراً فى الوثائق الإدارية يمكن كشفه .

وجدير بالذكر أنه يمكن فى كثير من الأحوال إبطال القرار ذى الغاية المعيبة بالرجوع إلى ركن السبب ، وهو ركن خارجى عن مصدر القرار ولاشك فى موضوعيته . كما إذا صدر قرار بالقبض على بعض الأشخاص لقيادتهم لمظاهرة ما ، وكانت الغاية الحقيقة من القرار فى نية مصدره هى تحقيق مصالح سياسية بمنع المقبوض عليهم ـ وهم من أعضاء حزب المعارضة ـ من القيام بعمل معين ، ففى هذه الحالة يمكن إبطال قرار القبض لعيب فى السبب إذا ثبت أن المظاهرة كانت وهمية أو ليس من شأنها الإخلال بالنظام العام . إلا أنه فى حالات أخرى يوجد السبب الصحيح ويلزم لإبطال القرار المعيب البحث عن الغاية كعنصر

== راجع: الدكتور سليمان الطماوى: الوجيز فى القضاء الإدارى ، ١٩٧٠ ص ٥٠٩.

ونرى أن عيب انحراف السلطة يتصور وجوده كذلك فى حالة الاختصاص المقيد، وإن كان فى هذه الحالة غالباً ما يقترن بعيوب أخرى أسهل إثباتاً . وهذا لا يمنع من إمكان تصور وجود عيب انحراف السلطة منفرداً فى مجال الاختصاص المقيد . ومثال ذلك أن تؤخر الإدارة عمداً إصدار القرار لتضر بمن تعلقت مصلحته به .

نفس لدى تتخذ القرار، كما إذا كانت المظاهرة فى المثال السابق جدية ولكن القبض لم يتم بقصد المحافظة على النظام العام بل لتحقيق أغراض حزبية .

رابعاً : الشكل :

يقصد بالشكل فى القرار الإدارى المظهر الخارجى الذى يبدو فيه القرار والإجراءات التى تتبع فى إصداره . وتهدف الشكليات إلى ضمان حسن سير الإدارة من ناحية ، وضمان صيانة حقوق الأفراد من ناحية أخرى .

والأصل أن القرار الإدارى لا يخضع لشكل معين إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك بأن استلزم كتابته أو احتواءه على بيانات معينة كذكر سبب القرار مثلاً، أو استوجب لإصداره اتخاذ إجراءات محددة كأخذ رأى إحدى الهيئات . أو إجراء التحقيق اللازم . وبعض الشكليات تكون مطلوبة ضمناً ولو لم ينص عليها القانون، وذلك كتوقيع مصدر القرار وتاريخه .

وقد يصدر القرار الإدارى ـ كما سبق البيان ـ صريحاً ، سواء أجاء فى صيغة مكتوبة وهذا ما يحدث غالباً ، أم ظهر فى عبارة شفوية كما يحدث أحياناً. وقد يكون القرار ضمنياً يستدل عليه أما من سكوت الإدارة على نحو ما أوضحنا ، وأما من أفعال إيجابية كالاستيلاء الإدارى على عقارات الأفراد قبل صدور قرار صريح بنزع الملكية للمنفعة العامة .

ولا يؤدى عيب الشكل إلى بطلان القرار الإدارى إلا إذا نص المشرع صراحة على البطلان فى حالة عدم استيفاء الشكل المطلوب ، أو إذا كان عيب الشكل جسيماً أو جوهرياً بحيث أن تلافيه كان يمكن أن

يؤثر فى مضمون القرار ويغير من جوهره ، أما مسائل الشكل الثانوية فلا ترتب البطلان ، وذلك من باب عدم المبالغة فى التمسك بالشكليات .

خامساً : الاختصاص :

الاختصاص هو السلطة أو الصلاحية القانونية التى يتمتع بها متخذ القرار فى إصدار قراره من الناحية النوعية والزمنية والمكانية .

* **والاختصاص النوعى** يتعلق بفئات المسائل التى يجوز صدور القرارات بشأنها.

* **أما الاختصاص الزمنى** فيخص المدة التى يمكن اذ القرارات خلالها .

* **والاختصاص المكانى** يحدد الرقعة الإقليمية التى للإدارة أن تباشر فيها نشاطها.

وترجع حكمة توزيع الاختصاص بين أقسام الإدارة إلى ما فيه من فوائد لصالح كل من الإدارة والأفراد . فبالنسبة للإدارة يؤدى التخصص وتقسيم العمل ـ وهو أحد المبادئ الهامة فى علم الإدارة ـ إلى دقة العمل وروعة الإنجاز . وبالنسبة للأفراد ييسر وينظم التخصص حصولهم على الأداءات المختلفة التى تقدمها الإدارة كما يقلل من تكاليف وأعباء هذه الأداءات .

ولكى يكون القرار الإدارى صحيحاً يجب أن يصدر من صاحب الاختصاص القانونى فى إصداره . وتؤدى مخالفة قواعد الاختصاص إلى بطلان القرار الإدارى أو انعدامه فى حالة المخالفة الجسمية كما إذا صدر من غير موظف عام . وقد تتعلق المخالفة باختصاص نوعى كأن يصدر من وزير الداخلية قراراً مما يدخل فى اختصاص وزير الصحة . كما قد تمس الاختصاص الزمنى كأن يصدر المفوض إليه قراراً بعد انتهاء فترة

التفويض. وقد ترتبط المخالفة باختصاص مكانى كما فى حالة صدور قرار من رئيس وحدة إقليمية لتنظيم أمور تتعدى الإطار المكانى لهذه الوحدة .

وتعتبر مخالفة قواعد الاختصاص فى إصدار القرار الإدارى عيباً متعلقاً بالنظام العام يمكن إثارته فى أية حالة تكون عليها الدعوى، وللقاضى التعرض له من تلقاء نفسه ولو لم يثره الخصوم .

المبحث الثانى

أنواع القرارات الإدارية

تتنوع القرارات الإدارية إلى أنواع متعددة حسب الزاوية التى ينظر منها إلى القرار، ونكتفى هنا ببيان الأنواع الآتية من القرارات الإدارية .

أولاً : القرارات الإدارية من حيث مداها وعموميتها :

يمكـن تقسيم القـرارات الإدارية من حيث مداها وعموميتها إلى قسمين رئيسين هما : القرارات الإدارية التنظيمية (أو اللوائح) والقرارات الإدارية الفردية .

١ ــ القرارات الإدارية التنظيمية :

القـرارات الإدارية التنظيمية هى التى تتضمن قواعد عامة ملزمة تطـبق علـى عدد غير محدود من الأفراد ، ولا يهم فى ذلك عدد الذين تنطـبق عليهم فكثرة الحالات أو قلتها لا يغير من طبيعة القرار التنظيمى مادام القرار قد حوى قاعدة عامـة موضوعية تطبق على أشخاص معينين بأوصافهم لا بذواتهم [١] .

والقـرارات التنظيمية (اللوائح) هى فى حقيقتها تشريع فرعى يقوم بجـوار التشريع البرلمانى ، ولكنه يصدر من الإدارة . وهى على أنواع مخـتلفة : فمـنها مـا يقتضـيه السير العادى للإدارة ، كاللوائح التنفيذية واللوائـح التنظيمـية ولوائـح الضبط، ومنها ما تتطلبه ظروف استثنائية كلوائح الضرورة واللوائح التفويضية .

---

(١) راجـع : حكم مجلس الدولة المصرى الصادر فى ١٩٥٤/٦/٤ مجموعة المجلس السنة الرابعة ص ١٤٦٠ .

٢ ـ القرارات الإدارية الفردية :

القـــرارات الإدارية الفردية هى التى تخاطب فرد أو أفراداً معينين بذواتهم .

ومن أمثلة القرارات الفردية ، القرار الصادر بتعيين أحد الأشخاص فى وظيفة معينة ، أو بإعطاء فرد معين رخصة أو بسحبها منه .

ومعيار التمييز بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية يستمد من قابلـــية القرارات التنظيمية للتطبيق أكثر من مـــرة . أما القرارات الفردية فإنهـــا تنتهى بمجرد تطبيقها لأنها تستنفذ الغرض الذى من أجله صدرت ، ســـواء تعلقت بفرد أو أكثر ، فى حين أن اللوائح تصدر للعمل بها لفترات طويلة ، تطبق خلالها مرات عديدة .

ثانياً : القرارات الإدارية من حيث تكوينها :

مـــن وجهة النظر هذه تنقسم القرارات الإدارية إلى قرارات بسيطة لهـــا كيانها المستقل ، كالقرار الصادر من رئيس المصلحة بتعيين موظف أو بتوقـــيع عقوبة. وهناك قرارات إدارية مندمجة تدخل فى تكوين عملية قانونية تتم على مراحل . مثال ذلك إجراءات نزع الملكية أو إرساء المزاد (أو المناقصة) .

وفـــائدة هذا التقسيم أن القضاء الإدارى فى مصر وفى فرنسا يسمح بفصـــل القـــرار الإدارى الذى يسهم فى تكوين العملية القانونية المركبة ، والطعن فيه مستقلاً بقصد إلغائه . فإذا ما حكم ببطلانه ، انعكس ذلك على العملية المركبة التى ساهم فيها القرار الباطل .

المبحث الثالث

نفاذ القرارات الإدارية فى حق الإدارة والأفراد

أولاً : نفاذ القرارات الإدارية فى حق الإدارة :

القـاعدة العامة فى هذا الشأن أن القرار الإدارى يكون نافذاً فى حق الإدارة بمجـــرد صدوره، ما لم يكن معلقاً نفاذه على شرط من الشروط كوجـود الاعـتماد المالى اللازم لتنفيذه ويرجع إلى تاريخ صدور القرار لتقدير مشروعيته وتحديد أقدمية الحقوق التى تترتب عليه .

ومـن أجـل هـذا فإنه من الأهمية بمكان أن يعين التاريخ الحقيقى لصـدور القرار . وإذا كانت القاعدة أن القرار يتضمن فى الغالب تاريخ صـدوره فإن الأخطاء المادية أو الأخطاء العمدية ليست مستحيلة ، إذ أن الإدارة قـد تعمد لغرض فى نفسها أن تضمن القرار الإدارى تاريخ سابق علـى تـاريخ صدوره . ويجرى مجلس الدولة الفرنسى فى هـذا الصدد على أن إغفال تضمين القرار تاريخ صدوره لا يعتبر بذاته عيباً يؤدى إلى إبطال القرار ولكنه يثير شكاً فى نفس القاضى حول سلامته . فإذا ثبت أن الـتاريخ الذى يتضمنه القرار لا يتطابق مع تاريخ صدوره . فإن المرجع فى سلامة القرار إلى مدى ولاية الهيئة التى أصدرته فى التاريخ الحقيقى لصدوره فإذا كانت تملك إصداره فى ذلك التاريخ كان القرار سليماً أما إذا لم تكن تملك ذلك كان القرار باطلاً .

وإذا كـان الأصـل أن تاريخ نفاذ القرارات الإدارية مرتبط كقاعدة عامـة بـتاريخ صدورها فإن هذه القاعدة ــ ككل قاعدة ــ قد ترد عليها بعض الاستثناءات ، كما أنها تحتاج إلى بعض التوضيح :

(أ) أن القـرارات البسـيطة ، والتى تصدر منجزة ، هى التى تنفذ من تـاريخ صـدورها . ولكن من الممكن أن تعلق بعض القرارات على شرط واقف . كوجود اعتماد مالى أو تصديق جهة أخرى . وحينئذ لا ينفذ القرار إلا من تاريخ تحقق الشرط .

(ب) قـد تحـاول الإدارة لغايـة فـى نفسها أن تضمن القرار آثار تسبق صـدوره. وهـو مـا يعرف برجعية القرارات الإدارية. وقد تحاول بطـريقة مضـادة أن تصـدر القرار على أن ينفذ فى تاريخ لاحق لـتاريخ صدوره، وهو ما يعرف بإرجاء آثار القرار الإدارى وهو ما سوف ندرسه بشئ من التفصيل فى المطلب الثانى .

(جـ) لا علاقة بين نفاذ القرار الإدارى فى ذاته وبين تنفيذه، فقد يصدر قرار إدارى ولكنه لا ينفذ إلا بعد فترات طويلة لأكثر من سبب . ومن ذلـك القـرارات التى تحتاج إلى موافقة صاحب الشأن ، كالقرارات الصـادرة بالتعيين . ومـنها أيضاً القرارات التى تحتاج إلى وجود اعـتمادات مالـية ، فإنه لا يمكن تنفيذها إلا إذا توافرت الاعتمادات المالية اللازمة . فالقرار الإدارى يكون صحيحاً ونافذاً بمجرد صدوره ولا يـتوقف ذلـك على تنفيذه. فالتنفيـذ ما هو إلا مجرد عمل مادى لاحـق لصـدور القرار ولنفاذه ومن ثم فلا أثر له على صحة القرار وإلزامه .

(د) إذا كـان القرار الإدارى يمر بمراحل متعددة . فإنه لا يعتبر نهائياً ونافذاً إلا بعد استيفاء آخر مراحله . ومن ثم فإن قرارات لجان شئون العاملين لا تنفذ إلا بعد مصادقـة الوزير المختص .

(هـ) إذا كان من حق جهة أخرى غير المصـدرة للقرار أن تعقب عليه فـى خـلال فترة محددة ، فإن ذلك لا ينال من نفاذ القرار . فالقرار

الصادر من وكيل الوزارة بتوقيع عقوبة تأديبية يعتبر قراراً نافذاً من تـــاريخ صدوره ، بالرغم من حق الوزير فى أن يعد له بالتخفيف أو بالتشديد خلال ثلاثين يوماً .

ثانياً : نفاذ القرارات الإدارية فى حق الأفراد :

القـــاعدة العامـــة فى نفاذ القرارات الإدارية فى مواجهة الأفراد هى، أن القـــرار الإدارى لا يعـــد نافذاً فى حق الأفراد إلا من تاريخ علمهم به بإحدى وسائل العلم المقررة قانوناً .

ويـــتفق القـــانون المصـــرى والفرنسى على أن وسيلة العلم بالنسبة للقـــرارات الفـــردية هى الإعلان، ويقوم مقام الإعلان العلم اليقينى . فلقد اعتبر القضاء الإدارى فى مصر وفرنسا أن العلم الحقيقى بالقرار إذا كان مؤكداً ويسمح بالإلمام التام بمحتويات القرار فإنه يقوم مقام الإعلان بالنسبة للقرارات الفردية .

أما بالنسبة للقرارات التنظيمية فإن العلم بها يكون عن طريق النشر فـــى الجريدة الرسمية . وذلك نظراً لعموميتها وتجريدها وصعوبة حصر الخاضـــعين لحكمهـــا عادة . ويعد الإعلان أو النشر قرينة لا تقبل إثبات العكس على العلم بالقرار الإدارى .

وقد ينص القانون على طرق خاصة للنشر أو الإعلان يجب اتباعها وذلـــك كتعلـــيق القرار فى لوحات خاصة أو فى الدوائر الحكومية أو فى بعض الأماكن العامة .

المبحث الرابع

نفاذ القرارات الإدارية ذات الأثر الرجعى

عدم رجعية القرار الإدارى هو عدم سريانه على ما تم قبل بدء نفاذه ــ وهــو تاريخ الإصدار بالنسبة للإدارة وتاريخ الشهر بالنسبة للمخاطبين به ــ وذلك ضماناً لاستقرار المعاملات ولعدم المساس بالحقوق المكتسبة .

ولقد أوضح هذا المعنى مجلس الدولة المصرى ومن أقدم أحكامه فى هــذا الشــأن حكمــه بــتاريخ ٢٥ ديسمبر سنة ١٩٥٠ حيث قضى بأن " المســاس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلا بقانون ينص على الأثر الرجعى طــبقاً ... للدســتور، حــتى ولو كانت تلك الحقوق مستمدة من قرارات تنظيمــية عامة تصدرها الإدارة ... ولم تكن تلك الحقوق مستمدة مباشرة مــن نصــوص القــانون . لأن الأصل طبقاً للقانون الطبيعى هو احترام الحقوق المكتسبة ، فهذا ما تقضى به العدالة الطبيعية ، ويستلزمه الصالح العام ، إذ ليس من العدل فى شئ أن تهدد الحقوق كما لا يتفق والمصلحة العامة أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم (١) .

والمســلم به فى الفقه الإدارى الفرنسى والمصرى ، أن قاعدة عدم الرجعــية فى القرارات الإدارية هى قاعدة آمرة . وفى حالة الشك ، يجب علــى القاضى أن يرجح عدم الرجعية وجزاء الرجعية بطلان القرار ذى الأثر الرجعى .

على أنه لكى تكون هناك رجعية ، يجب أن يتوافر شرطان هما :

---

(١) راجع : حكم مجلس الدولة المصرى بتاريخ ١٩٥٠/١٢/٢٠ منشور فى مجموعة أحكام مجلس الدولة السنة الخامسة ص ٢٧ .

الشرط الأول :

أن يكـون ثمة مركز قانونى شخصى قد تكاملت عناصره فى ظل وضـع قـانونى معيـن ، فـلا يمكن المساس به إذا ما تغيرت الأوضاع القانونية بعد ذلك . وتلك مسألة يبحثها القضاء فى كل حالة على حدة .

الشرط الثانى :

أن يراد تضمين القرار آثاراً تمس تلك المراكز الشخصية .

والعـبرة فى هذا الصدد بتاريخ نفاذ القرار ، وهو يوم صدوره كما ذكـرنا ، وهـذا أمـر ميسـر فى حالة القرارات البسيطة . أما فى حالة القرارات التى يشترك فى إصدارها أكثر من هيئة واحدة ، كما فى قرارات الهيـئات اللامركزية مثلاً التى تخضع لتصديق السلطة الوصائية ، فالمبدأ المسـلم به أن القرار لا يمكن أن يكون نافذاً إلا بعد التصديق الصريح أو الضمنى عليه من جانب السلطة الوصائية .

ولكـن القضـاء مستقر فى الوقت الحاضر ــ فى مصر وفرنسا ــ على أن القرار الصادر من المجلس المحلى ، والذى يحتاج إلى تصديق ، يسرى من تاريخ صدوره من المجلس ، لا من تاريخ التصديق ، ولا يعتبر ذلـك أثراً رجعياً ، بل اعتبر من قبيل تعليق القرار على شرطٍ واقف هو شرط التصديق .

وإذا كـان ما سبق هو مضمون قاعدة عدم الرجعية والجزاء الذى يترتـب على مخالفتها فإن هناك بعض الاستثناءات التى أجاز فيها كل من مجلـس الدولـة الفرنسـى والمصـرى الخروج على قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية .

الاستثناءات التى ترد على قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية :

تتمثل الاستثناءات التى ترد على قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية فيما يلى :

١ ــ إباحة الرجعية بنص تشريعى :

٢ ــ الرجعية فى تنفيذ حكم الإلغاء .

٣ ــ القرارات الإدارية التى تتضمن بالضرورة أثراً رجعياً .

وسوف ندرس فيما يلى كل حالة من تلك الحالات بالتفصيل المناسب.

أولاً : إباحة الرجعية بنص تشريعى :

وهى أقدم الحالات وأكثرها تطبيقاً فى العمل . وبمقتضاها يجوز للمشرع أن يخول الإدارة، بنص صريح فى قانون ، أن تضمن قرارات معينة آثاراً رجعية ، ويسلم كل من مجلس الدولة الفرنسى والمصرى بشرعية القرارات ذات الأثر الرجعى فى هذه الحالة .

وغنى عن البيان فى هذا المجال أن الإدارة إذا استصدرت قرارات لتنفيذ قانون رجعى فإنها تملك أن تضمن تلك القرارات أثراً رجعياً بشرط ألا يمتد ذلك الأثر إلى أكثر من التاريخ المحدد فى القانون الرجعى .

ثانياً : الرجعية فى التنفيذ لأحكام الإلغاء :

إذا ما أصدرت محكمة القضاء الإدارى حكماً بإلغاء قرار إدارى معيب ، فإن هذا القرار يعد فى حكم المعدوم من يوم صدوره. ومن ثم تلتزم الإدارة بإعادة تصحيح الوضع القانونى على هذا الأساس بكل الطرق، ومنها إصدار قرارات إدارية بأثر رجعى. وهذا ما أخذ به مجلس الدولة الفرنسى، وهو ما قرره مجلس الدولة المصرى فى العديد من

أحكامه ، ومن أحكام محكمة القضاء الإدارى فى هذا الشأن حكمها بتاريخ ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٥٣ حيث قضت بأن " النتيجة التى تترتب على صدور الحكم بإلغاء قرار فصل موظف عام سواء أكان معيناً أو منتخباً أن يعيد الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور قرار الفصل ، وتنفيذ هذا الحكم يقتضى إعادة الموظف الذى حكم بإلغاء قرار فصله إلى ذات وظيفته التى كان قد فصل منها بالقرار المحكوم بإلغائه كما لو كان هذا القرار لم يصدر قط " [١] .

ثالثاً : القرارات الإدارية التى تتضمن بالضرورة أثراً رجعياً :

توجد بعض القرارات الإدارية التى تتضمن بالضرورة أثراً رجعياً ، ويرجع ذلك لظروف خاصة بها ، وسوف نتناول هنا أنواع القرارات الإدارية التى ترتب بطبيعتها أثراً رجعياً ، وتلك القرارات هى :

أ ــ الرجعية فى حالة سحب القرارات الإدارية .

ب ــ القرارات المؤكدة والمفسرة .

جـ ــ الرجعية بسبب مقتضيات سير المرافق العامة .

د ــ الرجعية فى حالة تصحيح القرارات الإدارية .

أ ــ الرجعية فى حالة سحب القرارات الإدارية :

١ ــ أن السحب عملية قانونية تمكن الإدارة من إعادة النظر فى القرار الذى أصدرته . وهو كما يرد على القرارات الصريحة يرد أيضاً على القرارات الضمنية [٢] .

---

(١) راجع : حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ١٩٥٣/١٢/٢٧ منشور فى مجموعة أحكام المجلس السنة الثامنة ص ٣٣٧ .

(٢) راجع فى الفقه الفرنسى : ==

والسـحب قد يكون سحباً كلياً شاملاً للقرار الإدارى برمته وذلك إذا كانت عدم المشروعية قد لحقت القرار كله ، أما إذا كانت عدم المشروعية لـم تلحـق سـوى جزء فقط من أجزاء القرار دون باقى أجزائـه ، فإن السـحب فى هذه الحالة يكون سحباً جزئياً ، إذ تقوم الإدارة بسحب القرار فـى جـزئه غـير المشـروع فقـط ، وهذا ما يسمى بالإبطال الجزئى annulation partiel ولكـن هذا الإبطال الجزئى لا يحدث إلا إذا كـان القرار الإدارى قابلاً للتجزئة ، أما إذا كان غير قابل للتجزئة ، فإنه يجب على الإدارة فى هذه الحالة أن تقوم بسحب القرار كله .

والسحب يكون فى أغلب الأحيان صريحاً ، وذلك بأن ترجع الإدارة صراحة فى قرارها غير المشروع ، ولكنه قد يكون ضمنياً وذلك بأن تتخذ الإدارة قراراً لا يستقيم إلا على أساس سحب القرار الغير مشروع (١) .

ويتم السحب بقرار من السلطة التى أصدرت القرار المطلوب سحبه أو مـن السـلطة الرئاسية لها، وهو يحدث إما نتيجة لتصرف تلقائى من جانب تلك السلطات ، أو بناء على تظلم ذوى الشأن الذين مسهم القرار .

٢ ـ وكمـبدأ يجـب على الإدارة عند إصدارها للقرار الساحب أن تتبع الإجراءات التى اتخذتها عند إصدار القرار المراد سحبه ، وهذه هى قاعدة تقابل الشكليات parallélisme des formes التى أشار إليها الكثير من الفقهاء (٢) .

== Chaill, Nature Juridique des traités, internationaux thèse Paris, 1932, p. 239.

(١) راجع : الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٧٦٩ .

(٢) راجـع : شـاى ، المـرجع السـابق ، ص ٢٤٥ ، حيث أطلق على قاعدة تقابل الشكليات "نظرية العمل العكسى " Théorie de l'acte contraire .

ويترتـــب على مخالفة القاعدة السابقة بطلان القرار الساحب بطلاناً مطلقاً أى اعتباره كأن لم يكن ، وبالتالى يمكن سحبه فى أى وقت ، ويرد على هذه القاعدة استثناء يؤدى إلى عدم الالتزام بها ، وذلك فى حالة ما إذا اختلفـت الأوضـــاع عند سحب القرار الإدارى عن الأوضاع التى صدر القرار فى ظليا (١) .

ويقـــول العمـــيد فيدل فى هذا الشأن ، أن مجلس الدولة الفرنسى لا يستمر على وتيرة واحدة فى هذا الصدد ، فأحياناً لا يأخذ بتقابل الشكليات إذا كانت الأوضاع عند اتخاذ القرار تختلف عنها عند سحبه (٢) .

٣ ــ ويترتـــب على سحب القرار الإدارى إعدامه بأثر رجعى أى اعتـــباره كأن لم يكن ، فالقرار الساحب يلغى القرار المسحوب من تاريخ صـــدوره ، أى أن القـــرار الســـاحب يكون له أثراً رجعياً ، ومن ثم يعد استثناء من قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية .

وبذلـــك يخـــتلف السحب عن الإلغاء الإدارى ، فالأول يعدم القرار الإدارى بأثـــر رجعـــى من تاريخ صدوره ، أما الثانى فإنه يبطل القرار

---

(١) راجع : أحكام مجلس الدولة الفرنسى التالية :

ــ حكـــم بتاريخ ١٩٥٥/١/٧ فى قضية : La Chaunieré des pastourelles ، المجموعة ص ١١ .

ــ حكمـــه بـــتاريخ ١٩٦٧/٤/٢٨ فـــى قضية : Téderation nationale des syndieats pharmaceutiques ، ١٩٦٧ ص ٤٠١ ، مع تعليق "Calabert" .

ــ وحكمـــه بـــتاريخ ١٩٦٨/٣/٢٩ : Sec du lotissement de la plage de pampelonne المجموعة ص ٢١١ ، مع تعليق "Vaght" .

(٢) راجع : فيدل ، المرجع السابق ، ص ١٩٧ .

وراجع أيضاً الفقيه الفرنسى :

Auby, L'abrogation des actes administratifs, A. J., 1967, p. 131.

الإدارى بالنسبة للمستقبل فحسب دون الماضى .

٤ ـ وإذا كان من حق الإدارة سحب القرارات الإدارية التى تصدرها فإن حقها هذا ليس مطلقاً بل هو حق مقيد بقيدين أحدهما يتعلق بالقرار المطلوب سحبه ، والثانى يتعلق بالمدة التى يجوز فيها السحب .

فإذا كانت نظرية سحب القرارات الإدارية [١] ـ وهى إحدى النظريات التى ابتدعها القضاء الإدارى الفرنسى ـ قد اعترفت بحق الإدارة فى سحب أنواع معينة من القرارات التى تصدرها ، فإنها قد قيدت هذا الحق بشروط معينة ، كما أنها ألزمت الإدارة بأن يتم ذلك السحب فى خلال مدة معينة .

ب ـ الرجعية فى حالة القرارات المؤكدة والمفسرة :

أن القرارات المؤكدة والقرارات المفسرة تتضمن بطبيعتها أثراً رجعياً ، وذلك لأنها قرارات لا تضيف بذاتها أثراً جديداً إلى عالم القانون ، بل يقتصر عملها على تأكيد أو تفسير نص سابق ، ومن ثم لابد أن يرتد هذا التأكيد أو التفسير إلى تاريخ صدور ذلك النص .

ويقول الدكتور سليمان الطماوى فى هذا الشأن، أن القرار المؤكد لا يعتبر فى حقيقة الأمر قراراً إدارياً ، لأنه لا يحدث بذاته أى أثر قانونى ، فأثره لا يعدو أن يكون مجرد تأكيد للأثر القانونى الذى أحدثه قرار

---

(١) راجع نظرية سحب القرارات الإدارية بالتفصيل فيما يلى :

ـ الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ـ ص ٦٥٦ وما بعدها .

ـ الدكتور عبد الرازق السنهورى ، تقديم العدد الأول لمجلة مجلس الدولة ١٩٥٠.

ـ المستشار / عبده محرم : سحب القرارات الإدارية الفردية ، مجلة مجلس الدولة السنة الأولى ١٩٥٠ ص ٢٠٩ ، بحثه أيضاً بعنوان " سحب القرارات الإدارية الفردية " مجلة مجلس الدولة .

سابق[١] .

ويقــول الدكتور محمود حلمى أن القرار الإدارى المؤكد لا يحدث بذاتــه أثــراً قانونياً ، وإنما تنحصر مهمته فى مجرد ترديد الأحكام التى وردت بقرار سابق ، لمجرد إظهار نية الإدارة فى التمسك بالقرار الأول ، أو لتنبيه الأفراد إلى واجباتهم التى نص عليها فى القرار الأول [٢] .

والمــتفق علــيه فقهــاً وقضاءاً) أن الرجعية فى القرارات المؤكدة مسموح بها وهى فى الواقع رجعية ظاهرية وليست رجعية حقيقية .

فالرجعية الحقيقية مؤداهــا ، أن يحدث القرار الإدارى أثراً قانونياً يترتب عليه إنشاء مركز قانونى معين أو تعديل أو إنهاء مركز قانونى قائم من قبل ، على أن يكون هذا الإنشاء أو التعديل أو الإنهاء للمراكز القانونية من تاريخ سابق على تاريخ نفاذ القرار، ولما كان القرار المؤكد لا يحدث بذاتــه أثــراً قانونــياً بالمعنى السابق بل يقتصر أثره على تأكيد المراكز القانونية التى نشأت لأصحابها بمقتضى قرار سابق ، فإن الرجعية فى هذه الحالة تكون رجعية ظاهرية وليست حقيقية .

وعلــى هــذا الأساس إذا طعن أحد الأفراد بالإلغاء فى قرار إدارى مؤكد ناعيــاً عليه تضمنه أثراً رجعياً ، فإن القضاء الإدارى سوف يقضى بصحة القرار رغم تضمنه الأثر الرجعى .

وكذلــك الحــال بالنسبة للقرارات المفسرة ، فالتفسير يقصد به بيان حقيقة معنى نص سابق ثار حول تفسيره الخلاف أو أخذ القضاء والأفراد بمعــنى ينافى قصد مصدره وفى هذه الحالة ترى الجهة المختصة أن من

---

(١) راجع : الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٥٩١ .

(٢) راجع : الدكتور محمود حلمى ، المرجع السابق ، ص ١٦٢ .

واجبها التدخل حسماً للخلاف أو بياناً للمعنى المقصود [١] .

فالقـــرار المفســـر يقتصر دوره على إزالة الغموض والإبهام الذى يحيط بنص قرار سابق، ومن ثم فإنه لا يحدث أى أثر قانونى جديد فهو لا ينشئ مركزاً قانونياً جديداً، ولا يتعرض للمراكز القانونية السابقة بالتعديل أو التغيير .

ولمـــا كان الهدف من إصدار القرار المفسر هو بيان المقصود من معنى قرار سابق، فإنه بالضرورة لابدّ أن يزيل الإبهام الذى لحق مضمون القرار السابق بأثر رجعى [٢] .

ولقـــد قضـــت المحكمـــة الإدارية العليا بهذا المعنى فى العديد من أحكامهـــا ومـــن أحكامها الحديثة نسبياً فى هذا الشأن ، حكمها بتاريخ ١٦ نوفمبر ١٩٦٨ حيث قضت بأنه " وإن كان القرار التفسيرى المشار إليه قد نشر فى تاريخ ١٧ من أغسطس ١٩٦٧ ، ولم يتضمن نصاً يقضى بنفاذه فى تاريخ سابق على تاريخ نشره غير أنه ليس من شك فى سريانه اعتباراً مـــن تاريخ نفاذ القانون الذى صدر القرار التفسيرى استناداً إلى أحكامه ، ذلـــك لأن القرارات التفسيرية إنما تصدر لتكشف عن غوامض القانون ،

---

(١) راجع فى الفقه الفرنسى :

Jéze, Contribution à l'étude du principe de la non – retroactivité des lois, R. D. P., 1924, p. 174.

(٢) راجع : الدكتور عبد الرازق السنهورى ، بحثه بعنوان " مخالفة التشريع للدستور والانحراف فى استعمال السلطة التشريعية " ، منشور فى مجلة مجلس الدولة العدد الثالـــث ١٩٥٢ ص ١ ، حيـــث يقـــول : " إنه لمن القواعد المقررة أن التشريعات المفسرة لها أثر رجعى ، لأنها لا تنشئ قاعدة جديدة ولكنها تفسر قاعدة موجودة " .

ويلاحظ أن ما ذكره الدكتور عبد الرازق السنهورى بالنسبة للتشريعات المفسرة ينطبق على القرارات الإدارية المفسرة أيضاً .

ولتزيل الغموض والإبهام الذى قد يلابس بعض نصوصه ، فهى لا تخرج عن أحكام القانون أو تعدله أو تستحدث أحكاماً لم يتناولها [١] .

وتجــدر الإشارة هنا إلى أن القرار التفسيرى أعظم أثراً من القرار المؤكــد، إذ أن الأول يترتــب عليه زوال الإبهام الذى لحق بنص معين، وتوحــيد مفهومــه بالنسبة لكافة الجهات المعنية به ، أما الثانى ، فيقتصر دوره على مجرد ترديد أحكام نص سابق .

والتفســير قد يكون ملزماً أو غير ملزم ، فإذا كان المشرع قد حدد جهة معينة لتفسير نص معين ، أو إذا حدد مصدر قرار ما فى قراره جهة إداريــة معينة لتفسير مضمون القرار الذى أصدره ففى هذه الحالة يكون التفســير ملزماً ، ويرجع أثره إلى تاريخ صدور القرار الذى تم تفسيره ، أما إذا لم يكن الأمر كما سبق ، فإن التفسير لا يكون ملزماً .

ولقد أوضحت هذا المعنى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة فى فتواها بتاريخ ٢١ أبريل ١٩٧٦ [٢] .

وأخــيراً يمكن القول بأن الرجعية فى القرارات المؤكدة ، والمفسرة وإن كـــان مسموح بها ، إلا أن ذلك مرتبط بكون القرار مؤكداً، أو مفسراً حقيقياً أى أن يقتصر كل من القرار المؤكد والقرار المفسر على أداء دوره فى التأكيــد أو التفسير فحسب، أما إذا أضاف أى منهما أثر قانونياً جديداً أو عــدل من المراكز القانونية القائمة من قبل بحيث يكون هذا التعديل لا

---

(١) راجع : حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٦٨/١١/١٦ فى القضية رقم ١٩٥ لسنة ١٣ ق المجموعة ص ٤٠ .

(٢) راجــع : فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع رقم ٢٧٠ فى ٤/٢١/ ١٩٧٦ ملف رقم (٥٦٠/٤/٨٦) المجموعة ص ١١٧ .

يتسع له مضمون القرار الأول (القرار المؤكد أو المفسر) فإن الرجعية فى هــذه الحالــة الأخيرة تكون غير شرعية (١) ويستطيع الأفراد الطعن فى القرار الذى يتضمنها بالإلغاء .

جـ ـ الرجعية بسبب مقتضيات سير المرافق العامة :

لمــا كانت المرافق العامة (٢) عبارة عن مشروعات يقصد بها أداء

---

(١) راجع : حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٤٧/١٠/٢١ فى القضية رقم ١١٧ لســنة ١ ق س ٢ ص ١٧ ، حيث جاء به " لا يعتبر القرار مفسراً لقرار سابق ، وبالتالى له أثر رجعى إلا حيث يكون ثمة غموض يدعو إليه " .

راجع : الدكتور عبد الرزاق السنهورى ، المرجع السابق ، ص ١٥ ، حيث يقول : أنــه يجب الاحتياط فى تكييف التشريعات المفسرة فقد يسن تشريع على أنه تشريع مفســر وحقــيقة أمــره أنه تشريع يعدل من تشريع سابق ، فهو تشريع مفسر فى صــورته معــدل فى حقيقته ، والذى ينبغى ملاحظته فى هذه المسألة أن التشريع المفســر يكون له أثر رجعى، أما التشريع العادى فلا يكون له أثر رجعى إلا بنص خــاص . فيخشــى أن يكون المشرع لسبب أو لآخر ، لا يرى المصارحة فى أن يضع تشريعاً له أثر رجعى فيخفى هذا الأثر تحت ستار أن التشريع مفسر ، ويكون التفسير فى حقيقته تعديلاً للتشريع .

وهذا التحذير الذى يقوله المرحوم الدكتور عبد الرزاق السنهورى ، ينطبق أيضاً على القرارات المفسرة .

(٢) راجــع: الدكتور سليمان الطماوى : الوجيز فى القانون الإدارى ، ١٩٦٧ ، ص ٣٠٥، حيث أوضح القواعد التى تحكم سير المرافق العامة .

ـ يعــرف فــيدل المــرفق العام بقوله : أن المرفق العام يتميز موضوعياً بكونه يســتهدف إشــباع حاجــة جماعية أو ذات نفع عام ، ويتميز تنظيمياً بأنه استخدام للوســائل والأســاليب الفنــية والبشــرية والمادية التى توجد تحت أيدى السلطات الحاكمة.

راجع : مقاله بعنوان " الأسس الدستورية للقانون الإدارى " ، منشور فى مجلة ==

خدمات هامة للجمهور ، ولما كانت هذه الخدمات تمس الأفراد فى صميم حياتهم ، فإنها تخضع لقاعدة هامة مؤداها ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد .

ومن أجل هذا يستبعد مجلس الدولة الفرنسى تطبيق قاعدة عدم الرجعية كلما تعارضت مع مقتضيات سير المرافق العامة أو كانت نتائجها غير مقبولة، وقد جاراه فى ذلك مجلس الدولة المصرى .

ومن أمثلة الحالات التى أباح فيها كل من مجلس الدولة الفرنسى والمصرى رجعية بعض القرارات الإدارية حرصاً على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد ، حالة قرارات تعيين بعض الموظفين إذا ما تأخر صدور القرار عن يوم تسلمهم العمل، ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا الحديثة نسبياً فى هذا الشأن حكمها الصادر فى أول أبريل ١٩٧٣ ، حيث قضت "بأن المدعى قد تسلم العمل على أثر ترشيحه من ديوان الموظفين ، بناء على تكليف الجهة الإدارية التى رشح للعمل بها، وهذا التكليف لم يخرج عن كونه تنفيذاً لما اتجهت إليه إرادة الهيئة من تعيينه بها فإذا ما تراخى بعد ذلك صدور القرار المثبت لتعيينه عن يوم تسلمه العمل فى الوظيفة التى أسندت إليه ثم صدر هذا القرار اعتباراً من يوم تسلمه العمل بالهيئة فإنه يكون قد أفصح عن المركز القانونى الذى نشأ للمدعى بما انعقدت عليه نية الإدارة من تعيينه بها اعتباراً من التاريخ الذى حددته فى قرارها ، ومن ثم فإن هذا التاريخ هو الذى يعول عليه فى تحديد مبدأ أقدمية المدعى فى الدرجة ... "(١) .

== مجلس الدولة الفرنسى ١٩٥٤ ص ٢٢ .

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٧٣/٤/١ فى القضية رقم ٣٣٣ ==

وتختلف إباحة الرجعية فى هذه الحالة عن ما تلجأ إليه الإدارة عادة، وحرصـاً منها علـى سير المرافق العامة بانتظام واضطراد من قيامها بإصـدار قـرار تعيين أحد الموظفين وتعليق هذا القرار على شرط تقديم مسـوغ تكميلى للتعيين ، وذلك حتى لا يتأخر ميعاد تسلم الموظف للعمل لحيـن إحضـار المسـوغ التكميلى فعند إحضار الموظف مسوغ التعيين التكمـيلى يسـرى قـرار التعيين بأثر رجعى من تاريخ صدور القرار وتسـلمه العمـل وليس من تاريخ تقديم المسوغ ، والأثر الرجعى فى هذه الحالـة لا يكون خروجاً على قاعدة عدم الرجعية بحيث يجب أن يتسامح فـيها القضـاء حرصـاً على سير المرافق العامة بل يكون نتيجة لتحقيق الشرط المعلق عليه القرار .

أمـا عن النتائج الغير مقبولة لمبدأ عدم الرجعية والتى تحول دون التسـليم بـه فقد ضرب الدكتور سليمان الطماوى مثلاً واضحاً لها بحكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر بتاريخ ١١ يناير ١٩٥٢ فى قضية تتلخص وقائعهـا فى أن فندقاً مدرجاً فى قائمة الفنادق السياحية ظل يتمتع بحرية تحديد الأسعار حتى ٣٠ ديسمبر ١٩٤٨ ، وفى هذا التاريخ أدرج فى قائمة الفنادق المسعرة ، ولكن قرار التسعيرة لم يصدر إلا فى ١٨ مارس ١٩٤٩ نظـراً لطول الإجراءات التى مر بها فكان من المتعين أن يرجع أثره إلى ٣٠ ديسمبر ١٩٤٨ ، وإلا انتهى الأمر إلى نتيجة لا يمكن التسليم بها، ألا وهـى تمتع النزلاء فى هذا الفندق بالإقامة المجانية فى الفترة ما بين ٣٠ ديسمبر ١٩٤٨ ، ١٨ مارس ١٩٤٩[١].

== لسنة ١٤ ق ص ٧٧ .

(١) راجع : الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٥٩٠ .

د ـ الرجعية فى حالة تصحيح القرارات الإدارية :

أن تصحيح القرار الإدارى غير المشروع لابد أن يكون بأثر رجعى من تاريخ صدوره ، ولكن يثور التساؤل فى هذا الشأن حول مدى إمكانية قيام الإدارة بتصحيح القرارات الإدارية المعيبة التى تصدر منها ، ويمكن القــول بأنه فى حالة إجازة هذا الأمر للإدارة فإن عليها أن تقوم بإصدار قرار تصحح به القرار المعيب على أن يكون لهذا القرار أثر رجعى يجعله يسرى من تاريخ صدور القرار المعيب .

المبحث الخامس
نفاذ القرارات الإدارية المعلقة على شرط والمضافة إلى أجل

وسوف نقسم الدراسة فى هذا المبحث إلى مطلبين هما :

المطلب الأول : نفاذ القرارات الإدارية المعلقة على شرط .

المطلب الثانى : نفاذ القرارات الإدارية المضافة إلى أجل .

المطلب الأول
نفاذ القرارات الإدارية المعلقة على شرط
الفرع الأول
الشرط وأثره على نفاذ القرار الإدارى

أولاً : تعريف الشرط ومقوماته :

١ ــ يعــرف فقهاء القانون الخاص الشرط بأنه أمر مستقبل غير محقق الوقوع ، وهو أمر عارض إضافى يمكن تصور الالتزام بدونه[1].

والشرط كما يلحق الالتزام فى مجال القانون الخاص ، فإنه يلحق أى إرادة ترتب أثراً قانونياً، ومن أجل هذا يمكن أن يلحق الشرط بالقرار الإدارى ، باعتباره إفصاحاً عن إرادة ترتب أثراً قانونياً .

وينقســـم الشرط إلى قسمين، فإما أن يكون شرطاً فاسخاً أو يكون شرطاً واقفاً، ويكون الشرط واقف إذا كان سريان القرار الإدارى متوقف علـــى وجوده ، ويكون الشرط فاسخ إذا كان زوال القرار الإدارى متوقف على وجوده [2] .

٢ ــ ويتضـــح مـــن التعريف السابق للشرط أن له مقومات ثلاثة

---

(١) راجع: الدكتور عبد الرزاق السنهورى ــ الوسيط ١٩٥٨ ــ الجزء الثالث ص٩ .

(٢) راجع : المادة (٢٦٥) من التقنين المدنى المصرى ، حيث تنص على أنه : " يكون الالـــتزام معلقـــا على شرط إذا كان وجوده أو زواله مترتباً على أمر مستقبل غير محقق الوقـــوع " .

هـــى:

أ ــ أنه أمر مستقبل .

ب ــ أنه أمر غير محقق الوقوع .

جـــ ــ أنه أمر عارض إضافى يمكن تصور وجود الالتزام بدونه.

أ ــ الشرط أمر مستقبل :

إن الشرط يجب أن يكون أمراً مستقبلاً ، فلا يجوز أن يكون أمراً ماضياً أو حاضراً ، ذلك لأن الأمر الماضى أو الحاضر لا يصلح أن يكون شرطاً يعلق عليه الالتزام .

فــإذا أصدرت الإدارة قراراً وعلقته على أمر ماضى أو حاضر ، فــإن القــرار الإدارى فى هذه الحالة لا يكون معلقاً على شرط بل يكون قراراً بسيطاً منجز الأثر .

ب ــ الشرط غير محقق الوقوع :

إن الشـــرط كأمــر مستقبل يجب أن يكون محتملاً حدوثه أو عدم حدوثــه ، فــإذا كان الأمر المستقبل محقق الوقوع فإنه فى هذه الحالة لا يكــون شرطاً بل يكون أجلاً ، أما إذا كان الأمر المستقبل مستحيل الوقوع ففــى هذه الحالة يكون الالتزام المعلق عليه معدوماً إذا كان شرطاً واقفاً ، ويكون الالتزام بسيطاً غير معلق زواله على شرط إذا كان شرطاً فاسخاً.

فالشـــرط يجب أن يكون أمراً غير محقق الوقوع ، وهذا الشك فى وقــوع الأمر هو لب الشرط والصميم فيه ، فإذا كان الأمر محقق الوقوع فإنه لا يكون شرطاً وكذلك لا يكون شرطاً الأمر مستحيل الوقوع ، وإنما يكون الشرط أمراً محتمل الوقوع لا محققاً ولا مستحيلاً [(١)] .

وعلــى ذلك، إذا أصدرت الإدارة قراراً بتعيين شخص فى وظيفة معيــنة ، وعلقــت هــذا القرار على خلو هذه الوظيفة من شاغلها الحالى

---

(١) راجع : الدكتور عبد الرزاق السنهورى ــ المرجع السابق ــ ص ١٥ .

بإحالــته إلى المعاش ، فإن هذا القرار لا يكون معلقاً على شرط بل يكون مضـــافاً إلى أجل ، وهذا الأجل هو الوقت الذى يصبح فيه الشاغل الحالة للوظيفة فى سن المعاش .

أمـــا إذا أصـــدرت الإدارة قراراً بتعيين شخص فى وظيفة معينة وعلقـــت نفـــاذ هـــذا القرار على ثبوت صلاحيته للوظيفة فى خلال مدة الاختـــبار فإن هذا القرار يكون معلقاً على شرط [١] ، فالصلاحية للوظيفة يمكن أن تتحقق فى هذا الشخص أو لا تتحقق.

كذلـــك إذا كـــان القرار الإدارى معلقا على أمر مستقبل يستحيل وقوعه استحالة مطلقة ، ففى هذه الحالة يكون القرار معدوماً إذا كان الأمر المستحيل الوقوع بمثابة شرط واقف ، أما إذا كان بمثابة شرط فاسخ ، ففى هذه الحالة الأخيرة يعتبر القرار بسيطاً غير معلق زواله على شرط .

جـ ـ الشرط أمر عارض :

إن الشـــرط بطبيعـــته أمر عارض يتصور وجود الالتزام بدونه ، وذلـــك لأن الشـــرط لا يدخل ضمن عناصر الالتزام بل هو يلحق به بعد تكوينه .

وعلـــى هذا الأساس ، فإن الشرط لا يدخل ضمن عناصر تكوين القـــرار الإدارى بل هو يلحق به بعد تكوينه واكتمال عناصره ، فالشرط الواقف مثلاً لا يوقف تكوين القرار بل يوقف سريانه [٢] .

ومـــن الجديـــر بالذكـــر فى هذا المجال أن فقهاء القانون الخاص يضيفون إلى مقومات الشرط السالفة الذكر مقوماً آخر هو ألا يكون الشرط مخالفـــاً للـــنظام العام والآداب [٣]. وإذا طبقنا ذلك فى مجال القانون العام

---

(١) راجع : حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٧٣/١٢/١٦ فى القضية رقم ٢١٤ لسنة ١٦ ق المجموعة ص ٥٥ .

(٢) راجع : الدكتور عبد الحى حجازى ـ مذكرات فى نظرية الالتزام ـ ١٩٥١ ص ١٩٥.

(٣) راجع : الدكتور عبد الرزاق السنهورى ـ المرجع السابق ـ ص ١٢ .

يمكننا أن نقول أنه يجب أن يكون القرار الإدارى معلقاً على شرط مشروع يقصد من تعليق القرار الإدارى عليه تحقيق المصلحة العامة ، أما إذا كان الشرط غير مشروع أو لم يكن الغرض منه تحقيق المصلحة العامة ، فإن القـاعدة العامـة فى هذا الشأن هى بقاء القرار الإدارى سليماً مع بطلان الشـرط الـذى اقترن به ، وذلك فى حالة مطابقة القرار الإدارى للقانون موضوعاً [١] .

ولقـد أخـذ مجلـس الدولـة الفرنسى بتلك القاعدة في قضية Bouchez et Autres وفـيها حكم مجلس الدولة الفرنسى بصحة القرار الصـادر بالترخيص لشركة أوتو كار باتخاذ مواقف لها فى الطرق العامة مع بطلان الشرط الذى يلزمها باحترام مواعيد السكة الحديد [٢] .

كذلـك يبطل الشرط ويظل القرار الإدارى سليماً إذا كان القانون يلزم الإدارة بأن تصدر القرار بسيطاً غير موصوف ، ولكن الإدارة قامت بتعليق القرار على شرط [٣] .

وبطـلان الشـرط قـد يؤدى فى بعد الحالات إلى بطلان القرار الإدارى المعلق عليه وذلك فى الحالات التى يتبين فيها أن الشرط كان هو الدافـع الرئيسى لإصدار القرار [٤] . ويتضح ذلك من أن الإدارة لم تكن لتصدر القرار لولا الشرط الذى اقترن به ، وهذه مسألة موضوعية يقدرها القاضى فى كل حالة على حدة [٥].

---

(١) راجع : ميشيل استاسينوبولس ــ المرجع السابق ــ ص ٩٦ .
(٢) راجع : حكم مجلس الدولة الفرنسى بتاريخ ١٩١٧/٦/٢٢ فى قضية "Bouchez et Autres" المجموعة ص ١٩٧ .
(٣) راجع : جورج فيدل ــ المرجع السابق ــ ص ١٩٨ .
(٤) راجـع : حكم مجلس الدولة الفرنسى بتاريخ ١٩٤٣/٢/٥ فى قضية "Peytrol" المجموعة ص ٢٨ .
(٥) يلاحـظ فـى مجال القانون الخاص أن المادة (٦٦) من التقنين المدنى المصرى تنص على أنه " ١ــ لا يكون الالتزام قائماً إذا عُلق على شرط غير ممكن أو على
==

وإذا كانت القرارات الإدارية على اختلاف أنواعها يمكن أن تعلق علـى شـرط ، فـإن هناك فريق من الفقهاء [1] يرى أن بعض القرارات الإداريـة لا تقـبل بطبيعتها أن تعلق على شرط ، ومن تلك القرارات ما يلـى:

١ـ اللوائح :

يرى هذا الفريق من الفقهاء أن القواعد العامة التى تضعها اللائحة باعتـبارها متضـمنة لحكم مجرد ، لا يمكن أن تعلق على شرط فهى أما موجـودة أو غير موجودة ، ويضيف هؤلاء الفقهاء بأن المشرع وإن كان يعلق بعض الآثار الواردة فى بعض القوانين على قيام الإدارة بعمل معين، فـإن تدخل الإدارة فى مثل هذه الحالات لا يعتبر بمثابة شرط علقت عليه الآثار القانونية بل هو تفويض من المشرع [2] .

ولقـد ضرب هؤلاء الفقهاء لذلك مثلاً بقولهم أن القانون إذا نص على حرمان الأجانب من مزاولة اختصاص معين إلا بترخيص من سلطة البولـيس ، تعتـبر سـلطة البوليس فى هذه الحالة قد فوضت من جانب المشرع فى الخروج على قاعدة الحرمان الواردة فى القاعدة العامة[3] .

ويقـول الدكتور سليمان الطماوى فى هذا الشأن أن هذا القول لا

== شـرط مخـالف للآداب أو للنظام العام ، هذا إذا كان الشرط واقفاً ، أما إذا كان فاسخاً فهو نفسه الذى يعتبر غير قائم .

٢ـ ومـع ذلك لا يقوم الالتزام الذى عُلق على شرط فاسخ مخالفاً للآداب أو النظام العام إذا كان هذا الشرط هو السبب الدافع للالتزام " .

(١) راجع : ميشيل استاسنيوبولس ـ المرجع السابق ـ ص ٨٩ .

(٢) راجـع فى هذا الشأن : المستشار محمد السيد زهران ـ بحثه بعنوان " تجميد أثر القوانيـن بسبب تراخى الإدارة فى استعمال سلطتها اللائحية " ـ تعليق على حكم مجلـس الدولـة الفرنسـى الصادر بتاريخ ١٩٦٨/٥/١٠ فى قضية بلدية بروفيه Communede Brovées منشور فى مجلة قضايا الحكومة السنة الرابعة عشر ـ العدد الثانى ـ يوليه وأغسطس وسبتمبر ١٩٧٠ ص ٧٤٤ .

(٣) راجع : ميشيل استاسينوبولس ـ المرجع السابق ـ ص ٩٠ وما بعدها .

سند له، فالقاعدة العامة يمكن أن تعلق على شرط فاسخ أو واقف وإن كان هـذا نـادر الوقـوع عملاً ، ولكن إذا تحققت دواعيه فهو مشروع، ولقد ضـرب مـثلاً لذلـك بأحكام مجلس الدولة المصرى التى صدرت بشأن القـرارات التنظيمية العامة والخاصة بشئون الموظفين إذا ما رتبت أعباء مالـية فى ذمة الدولة ، إذ يجوز أن تعلق على شرط وجود الاعتماد ، أو موافقة البرلمان فلا تطبق القاعدة فى هذه الحالة إلا إذا تحقق الشرط الذى علقت عليـه(١) .

ونحن نؤيد رأى الدكتور سليمان الطماوى وذلك لأن ما يدعيه هذا الفـريق مـن الفقهـاء لا سند له من القانون أو من أحكام مجلس الدولة الفرنسـى والمصـرى، وإذا كان من النادر تعليق اللوائح على شرط فإنه لـيس معـنى هـذا أن طبيعة اللوائح تستعصى على الاقتران بشرط إذا اقتضت ذلك ظروف الحال .

٢ـ القرارات المتعلقة بحالة الأشخاص :

ومـن أمـثلة تلـك القرارات ، القرارات الصادرة بمنح الجنسية وقـرارات التعييـن والترقية والفصل والمراسيم الصادرة بالمصادقة على الاعـتراف بنسـب الأطفـال غـير الشرعيين وغيرها. وهذا النوع من القـرارات فـى نظر بعض الفقهاء يجب أن يصدر منجزاً وغير مقرون بشرط ، ضماناً لاستقرار المعاملات .

ويقـول الدكـتور سيلمان الطماوى أنه إذا كانت الاعتبارات التى يذكـرها الفقهاء فى مثل هذه الحالات تجعل القرارات فى معظم الحالات السابقة غير معلقة على شرط ، فإن دواعى المصلحة العامة أيضاً قد تؤدى إلى الخروج على تلك القاعدة على سبيل الاستثناء. وقد ضرب مثلاً لذلك بحكـم مجلس الدولة المصرى الصادر فى ١٠ نوفمبر ١٩٥٥، والخاص

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى ــ المرجع السابق ــ ص ٥٥٥ .

بتعيين موظف فى وظيفة أحد المبعوثين إلى الخارج مدة البعثة(١).

ونحن نؤيد الدكتور سليمان الطماوى فيما ذهب إليه، فدواعى المصلحة العامة قد تؤدى على سبيل الاستثناء إلى تعليق القرارات المتعلقة بحالة الأشخاص على شرط ، ومثال ذلك تعيين الموظفين على شرط ثبوت صلاحيتهم للوظيفة خلال فترة الاختبار(٢) .

٣ـ القرارات الضمنية :

أن القرارات الضمنية لا تقبل بحكم طبيعتها أن تقترن بشرط وذلك لأن صاحب الحق فى إصدار تلك الأنواع من القرارات لا يصدر عنه قرار صريح ، بل يتمثل موقفه فى اتخاذ موقف سلبى فى وضع كان يجب عليه فيه إما إصدار قرار بالقبول أو عدم القبول (٣) . ولما كان تعليق

---

(١) راجع : الدكتور سليمان الطماوى ـ المرجع السابق ـ ص ٥٥٦ .

ـ راجع أيضاً: حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٥٥/١١/١٠ فى القضية رقم ٩٠٨ لسنة ٧ ق المجموعة ص ٢٠ . وقد جاء به " أن العلاقة التى بين الموظف والإدارة تحكمها نصوص عقد الاستخدام والإقرار الموقع عليه من الموظف عند أول تعيينه فيما لا يخالف القوانين واللوائح ، فإذا كان الموظف قد قبل التعيين بوزارة الصحة العمومية بوظيفة كيميائى بمصلحة المعامل التى كان يشغلها أحد الموفدين فى بعثة للخارج ، وتعهد بقبول الفصل من الخدمة فوراً بمجرد عودة شاغل الوظيفة الأصلى من الخارج واستلامه أعمالها ، ما لم تكن هناك وظيفة كيميائى من الدرجة السادسة خالية أخرى يمكن نقله إليها ولم توجد بالوزارة وظائف خالية عند فصله فإنه لا يحق له أن يتعقب الإدارة ويسألها عن الوظائف التى تخلو بعد فصله من الخدمة " .

(٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٧٣/١٢/١٦ فى القضية رقم ٢١٤ لسنة ١٦ ق المجموعة ص ٥٥ .

(٣) راجع فى هذا المعنى :

ـ حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٥٣/٦/٢٤ فى القضية رقم ١٣٣٠ لسنة ٥ ق س ٧ ص ١٧٦٤ ز

ـ وحكمها بتاريخ١٩٥٩/٤/١٤ فى القضية رقم٤٨٢ لسنة ١١ ق س١٣ ص١٨٨.

ـ وحكمها بتاريخ ١٩٦٦/١/١٨ فى القضايا أرقام ١٨٥ ، ٣٤٤ لسنة ١١ ق س ١٥ ص ١١٠ .

القـرار الإدارى علـى شـرط يجـب أن يكون صريحاً ، فإن القرارات الضمنية بحكم طبيعتها لا تقبل التعليق على شرط .

ثانياً : أثر الشرط على سريان القرار الإدارى :

إذا كانـت الشروط أما واقفة وأما فاسخة ، فإن معظم الشروط فى القـرارات الإدارية هى شروط واقفة تؤدى إلى تأجيل سريان القرار حتى يـتحقق الشرط ، ولقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا هذا المعنى حيث قضـت بأنـه " ولئن كانت القاعدة هى نفاذ القرارات الإدارية من تاريخ صدورها فإنه يجدر التمييز فى هذا الصدد بين القرارات الإدارية البسيطة مـن جهـة ، والقـرارات الإدارية المعلقة على شرط من جهة أخرى ، فالقـاعدة لا تصدق على إطلاقها إلا بالنسبة للأولى من تلك القرارات، أما المـتعلقة علـى شـرط موقف أو فاسخ فإن نفاذ هذا النوع من القرارات وتحقـق آثارها يكون مرهوناً بتحقق الشرط الذى علق عليه القرار ، وقد أجمـع شراح الفقه الإدارى على أن أغلب الشروط فى القرارات الإدارية هـى شروط موقفة، تؤدى إلى تأجيل أثر القرار حتى يتحقق الشرط الذى يجـب أن يكـون مشروعاً مما يقتضيه سير المرفق العام ... وغنى عن البيان أن لجهة الإدارة أن تؤجل آثار قراراتها شريطة أن يكون رائدها فى ذلك تحقيق الصالح العام [1] .

وهـناك فـارق بيـن أثر كل من الشرط الواقف والشرط الفاسخ علـى نفـاذ القرار الإدارى [2] . فالقرار الإدارى المعلق بدء نفاذه على

---

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٦٢/١١/١٧ فى القضية رقم ٢٢٣١ لسنة ٦ ق المجموعة ص ٧٢ .

ـ راجـع أيضاً : حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٦٢/١١/١٧ فى القضية رقم ١٠٧٩ لسنة ٧ ق المجموعة ص ٨٤ .

(٢) راجـع : نص المادة (٢٦٥) من التقنين المدنى المصرى ، حيث أوضحت الفرق بيـن الشرط الواقف ، والشرط الفاسخ ، وهى تنص على أنه " يكون الالتزام معلقاً على شرط إذا كان وجوده أو زواله مترتباً على أمر مستقبل غير محقق الوقوع =

شــرط يكــون معلقاً على شرط واقف ، أما القرار الإدارى المعلق زوال سريانه على شرط يكون معلقاً على شرط فاسخ .

والقرار الإدارى المعلق على شرط فاسخ هو فى حقيقة الأمر قرار زوالــه معلــق علــى شرط واقف ، فالشروط فى الواقع موقفة فى جميع الأحــوال ، فالشرط إما أن يوقف بدء نفاذ القرار الإدارى أو يوقف زوال ســريانه ، وهــو فى الحالة الأولى يسمى شرطاً واقفاً وفى الحالة الثانية يسمى شرطاً فاسخاً .

وتعليق القرار الإدارى على شرط سواء كان واقفاً أو فاسخاً لا أثر لــه علــى وجــود القرار ذاته، وإنما يقتصر أثره على سريانه وذلك لأن الشرط ليس عنصراً من عناصر تكوين القرار بل هو وصف يلحق بالقرار الإدارى بعد تكوينه ويقتصر أثره على تأجيل سريانه إذا كان شرطاً واقفاً، أو إنهاء هذا السريان إذا كان شرطاً فاسخاً .

ومــن أمثلة الشروط الواقفة أن تصدر الإدارة قراراً وتعلق نفاذه علــى مصــادقة هيــئة أخرى ، مثل القرارات التى تصدر من الإدارات اللامركــزية ـ ســواء كانــت إقليمية أو مصلحية ـ ويعلق نفاذها على تصــديق الجهات المركزية ، ومن أمثلة الشروط الموقفة كذلك أن تصدر الإدارة قــراراً بترقــية موظف محال إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو موقوف عن العمل فى مدة الإحالة أو الوقف ، فإن هذا القرار يكــون معلقــاً علــى شرط أن يثبت عدم إدانة الموظف بحكم يصدر من المحكمة التأديبية وذلك تطبيقاً للمادة (٨٧) من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ [1] .

== فــإذا كان وجود الالتزام هو المتوقف على الشرط فهو شرط واقف ، أما إذا كان زوال الالتزام هو المتوقف على وجود الشرط فهذا شرط فاسخ " .

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٦٢/١١/١٧ فى القضية رقم ٢٢٣١ لسنة ٦ ق المجموعة ص ٧٢ . وقد جاء به "... وبذلك يكون القرار الصادر ==

ومـــن الشروط الموقفة أيضاً أن تصدر الإدارة قراراً وتعلق نفاذه على موافقة البرلمان على منح الاعتماد اللازم لتنفيذه . وتعليق القرارات الإداريـــة على شرط وجود الاعتماد اللازم لتنفيذها صدرت بشأنها أحكاماً عديـــدة مـــن مجلس الدولة ، واختلفت آراء الفقهاء حول ما إذا كان عدم وجود الاعتماد المالي سبباً مـــن أسباب بطلان القرار، أم مجرد سبب من أســباب عـــدم إمكانـــية تنفيـــذه. ولأهمية هذا الموضوع وكثرة المسائل المتعلقة به فسوف نقوم ببحثه في مبحث مستقل .

ومـــن أمـــثلة الشروط الفاسخة أن تمنح الإدارة ترخيصاً ، وتعلق اســـتمرار نفـــاذه على بقاء حالة واقعية أو قانونية معينة ، فإذا زالت تلك الحالـــة انقضـــى أثر القرار [1] . ولقد قضى مجلس الدولة المصرى فى العديد من أحكامه [2] بأثر الشرط الفاسخ فى زوال سريان القرار الإدارى.

== فـــى أوائـــل يناير ١٩٦٠ والخاص بترقية الموظف المتهم والمحال إلى المحكمة التأديبـــية وهو موظف بالدرجة السابعة إلى الدرجة السادسة لا يعدو أن يكون فى ظل حكم المادة (١٠٦) من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، وعلى ضوء الأصول المـــتقدمة قـــرار ترقية غير بات ، وإنما هو قرار معلق على شرط أن يثبت عدم إدانـــته بحكم يصدر من المحكمة التأديبية ، أما إذا تخلف تحقق هذا الشرط وقضت المحكمة التأديبية بمجازاته ، كما حدث بالفعل بجلسة ٢١ من فبراير ١٩٦٠ ، فإن شـــرط ثبوت البراءة يكون قد تخلف فى حالة هذا الموظف المتهم ، وينسحب أثر ذلك على قرار الترقية إلى الدرجة السادسة فيصبح وكأنه لم يكن " .

ـــ ويلاحـــظ أن نـــص المادة (١٠٦) من قانون العاملين المدنيين رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ يقـــابل نص المادة (٨٧) من قانون العاملين المدنيين الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

* راجع أثر الشرط الواقف على سريان القرار الإدارى فى الأحكام التالية :

ـــ حكـــم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٥٧/٦/٢ فى القضية رقم ٣٠٧١ لسنة ٩ ق المجموعة ص ٤٩١ .

ـــ وحكمها بتاريخ ١٩٦٨/١/٨ فى القضية رقم ١٨٤٤ لسنة ٢٠ ق المجموعة ص ٢٣٥ .

(١) راجع : الدكتور سليمان الطماوى ـــ المرجع السابق ـــ ص ٥٥٢ .

(٢) راجع : حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٥٥/١/٦ فى القضية رقم٣٢٥ =

ويقـول الدكـتور سليمان الطماوى فى هذا الشأن أنه يجب عدم الخلـط بيـن الشرط الفاسخ ، وبين استبقاء الإدارة لحقها فى إنهاء القرار الإدارى فـى أى وقت تشاء ، فإنهاء القرار فى الحالة الأولى يكون نتيجة لـتحقق الشـرط الفاسـخ ، أما فى الحالة الثانية فإن القرار ينتهى بإرادة الإدارة ذاتها ، كأن تمنح الإدارة أحد الأفراد ترخيصاً باستعمال المال العام اسـتعمالاً خاصـاً مع استبقاء حقها فى إنهاء هذا الاستعمال فى أى وقت تشاء [1] .

وإذا كـان ما سبق هو أثر كل من الشرط الواقف والشرط الفاسخ على سريان القرار ، فما هو أثر تحقق الشرط أو عدم تحققه على سريان القرار ؟

للإجابة على هذا التساؤل ، نوضح فيما يلى أثر تحقق الشرط على سريان القرار ، ثم أثر عدم تحققه على سريان القرار.

أ ــ أثر تحقق الشرط على سريان القرار :

يترتـب علـى تحقـق الشرط الواقف بدء سريان القرار الإدارى ويترتب على تحقق الشرط الفاسخ انتهاء سريان القرار .

والأصـل أن يكـون للشـرط سـواء أكـان واقفاً أم فاسخاً أثر رجعـى[2]. ولكن هل يصلح هذا الأثر الرجعى فى مجال القانون العام كما

== لسنة ٧ ق ص ٢١٩ .

ــ وأيضاً حكمها بتاريخ ١٩٥٥/١١/١٠ فى القضية رقم ٩٠٨ لسنة ٧ ق ص٢٠.

ــ وحكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٦٢/٣/٣ لسنة ٧ ق ص ٤١٥ .

ــ وحكمها بتاريخ ١٩٦٣/١/٥ فى القضية رقم ١٠٢٥ لسنة ٨ ق ص ٤١١ .

(١) راجع : الدكتور سليمان الطماوى ــ المرجع السابق ــ ص ٥٥٣ .

(٢) راجــع : المادة (٢٧٠) من التقنين المدنى المصرى ، حيث تنص على أنه : " إذا تحقــق الشرط استند أثره إلى الوقت الذى نشأ فيه الالتزام ، إلا إذا تبين من إرادة المتعاقدين أو من طبيعة العقد أن وجود الالتزام أو زواله إنما يكون فى الوقت الذى يتحقق فيه الشرط " .

يصلح فى مجال القانون الخاص ؟

يقـول الدكـتور عبد الرزاق السنهورى فى هذا الشأن : أن ذلك يـتوقف علـى إرادة مصدر القرار فقد تتجه إرادته إلى ترتيب آثار تحقق الشـرط من تاريخ تحقيقه وليس من تاريخ صدور القرار، كما أن طبيعة الشـرط قـد تستعصـى على الأثر الرجعى ، فإذا أصدرت الإدارة قراراً بتعييـن شـخص فـى إحدى الوظائف الحكومية وعلقت نفاذ القرار على موافقـة البرلمان على الاعتماد اللازم ، فإذا وافق البرلمان على الاعتماد اللازم للوظيفة ، فإنه لا يجوز ترتيب أثر رجعى على تحقق هذا الشرط، لأنـه فى حالة ترتيب أثر رجعى على تحققه تكون الإدارة ملزمة بإعطاء هـذا الموظف راتبه من تاريخ صدور قرار التعيين وهى لا تستطيع ذلك لعدم وجود الاعتماد اللازم للوظيفة من تاريخ صدور قرار التعيين [1] .

ونحـن نـرى أن القـرارات الإداريـة فى مجال الوظيفة العامة والمعلـق نفاذها على شرط واقف أو **فاسخ لا يجوز إعمال الأثر الرجعى** للشرط المعلقة عليه فى حالة تحققه ، **وذلك لأن ترتيب الإدارة أثراً رجعياً علـى تحقق الشرط الواقف المعلق عليه القرار الإدارى فى مجال الوظيفة العامـة** يـؤدى إلـى نـتائج لا يمكن التسليم بها ، **بل ولا يقبلها المنطق** القـانونـى السـليم ، فمثلاً إذا أصدرت الإدارة قراراً **بتعيين شخص فى وظـيفة معيـنة وعلقـت نفـاذ هذا القرار على شرط استقالة شاغل تلك** الوظيفة، فإن ترتيب أثر رجعى **على تحقق الشرط سوف يؤدى إلى نتائج** شاذة تتمثل فى الآتى :

١ــ **أن هذا الشخص يعتبر شاغلاً للوظيفة من تاريخ صدور قرار التعيين** ولـيس مـن تاريخ تحقق **الشرط وهو خلو الوظيفة، ومعنى ذلك أن** الإدارة فـى هذه الحالة تلتزم **بإعطاء ذلك الموظف راتبه من تاريخ**

---

(١) راجع: الدكتور عبد الرزاق السنهورى ــ **المرجع السابق ــ الجزء الرابع ص٤٣.**

صدور قرار تعيينه ، وهذا لا يمكن أن يحدث نظراً لأنه سوف لا يوجد لدى الإدارة اعتمادات مالية تستطيع بواسطتها إعطاءه راتبه ، بالإضافة إلى أنه لم يقم بعمل يستحق عليه ذلك الراتب.

٢- أن ترتيب الأثر الرجعى فى هذه الحالة معناه أنه فى فترة معينة كان يشغل هذه الوظيفة شخصان فى وقت واحد، أحدهما الشخص الذى كان معيناً فيها أصلاً واستقال ، والثانى الشخص الذى كان قرار تعيينه فيها معلقاً على استقالة الأول، وهذا ما يأباه المنطق القانونى السليم.

كذلك الحال بالنسبة للقرارات الصادرة فى مجال الوظيفة العامة المعلق نفاذها على شرط فاسخ ، إذ لا يمكن أن يترتب على تحقق هذا الشرط أثر رجعى ، لأن ترتيب أثر رجعى فى هذه الحالة سوف يؤدى إلى نتائج غير عادية ، فمثلاً إذا صدر قرار بتعيين شخص فى وظيفة معينة تحت شرط فاسخ هو حضور شاغلها الأصلى من الخارج ، فإنه فى حالة تحقق هذا الشرط الفاسخ لا يمكن أن يترتب عليه أثر رجعى حقيقى. لأن ذلك سوف يؤدى إلى نتائج لا يمكن التسليم بها تتمثل فى الآتى :

١ - أنه يجب على الإدارة أن تسترد المبالغ المالية التى قامت بإعطائها إلى الموظف المعين تحت شرط فاسخ بصفة راتب له. وهذا لا يجوز لأنه إذا حدث ذلك لكان معنى هذا أن الإدارة قد أثرت على حساب ذلك الموظف ، نظراً لأن راتبه قد حصل عليه مقابل عمل أداه للإدارة.

٢ - أن القرارات التى أصدرها ذلك الموظف قبل تحقق الشرط الفاسخ تعتبر قرارات غير سليمة ، نظراً لصدورها من شخص غير مختص باعتباره - طبقاً للأثر الرجعى - لم يكن معيناً فى هذه الوظيفة ، وهذا بذاته سوف يؤدى إلى اضطراب الحياة الإدارية .

وكل ما يمكن قوله فى حالة ترتيب أثر رجعى على تحقيق الشرط

الفاسخ في المثال السابق ، أنه أثر رجعي مجازى نظراً لإمكان الإدارة تلافى النتائج السابقة بالاستناد إلى نظرية الموظفين الفعليين .

وخلاصة ما سبق : يمكن القول بأن القرارات الإدارية فى مجال الوظيفة العامة والمعلقة على شرط واقف أو فاسخ لا يجوز أن ترتب الإدارة على تحقق الشرط أثر رجعي بالمعنى الكامل .

ب ــ أثر تخلف الشرط على سريان القرار :

إذا لم يتحقق الشرط الواقف ، فإن القرار الإدارة لا يبدأ فى السريان ، أما إذا لم يتحقق الشرط الفاسخ ، فإن القرار الإدارى يظل سارياً إلى أن يتحقق الشرط ، فإذا كانت الإدارة قد حددت مدة معينة يقع الشرط الواقف أو الفاسخ [1] خلالها ، فإنه إذا انقضت تلك المدة دون أن يتحقق الشرط ، ففى هذه الحالة يعتبر الشرط متخلفاً ، أما إذا لم تحدد الإدارة مدة معينة يتحقق خلالها الشرط ، جاز أن يتحقق الشرط فى أى وقت ، ولا يعتبر هذا الشرط متخلفاً إلا إذا تأكد من أنه لن يقع .

ولقد نصت المادتان ١١٧٧،١١٧٦ من التقنين المدنى الفرنسى على هذا المعنى أيضا فقد نصت المادة (١١٧٦) على أنه " إذا علق الالتزام على شرط هو أن يقع أمر فى وقت معين ، فإن الشرط يعتبر متخلفاً إذا انقضى الوقت دون أن يقع هذا الأمر ، فإذا لم يحدد لوقوع الأمر وقت ، جاز أن يتحقق الشرط فى أى وقت ولا يعتبر متخلفاً إلا إذا أصبح من المؤكد أنه لن يقع ، وتنص المادة (١١٧٧) من نفس التقنين

---

(١) مثل ذلك وضع الموظف فى فترة الاختبار ، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٧٣/١٢/١٦ ، فى القضية رقم ٢١٤ لسنة ١٩ ق المجموعة ص ٥٥ بأنه : " قد جرى قضاء هذه المحكمة بأن الموظف الذى يعين لأول مرة فى خدمة الحكومة على إحدى الدرجات الدائمة يفرض عليه كشرط لبقائه فى وظيفته أن يقضى مدة الاختبار بصورة مرضية تدعو إلى الاطمئنان إليه ، وتقرر بقائه وإلا فصل من وظيفته . فكأن وضعه بهذه المثابة خلال فترة الاختبار هو وضع معلق لا يستقر إلا بتمامها على هذا الوجه ...... " .

علـــى أنه " إذا علق الالتزام على شرط هو ألا يقع أمر فى وقت معين ، فإن الشرط يتحقق إذا انقضى الوقت دون أن يقع هذا الأمر ، وهو يتحقق كذلـــك قبل انقضاء الوقت إذا أصبح من المؤكد أنه لن يقع ، فإذا لم يحدد وقت فإن الشرط لا يتحقق إلا إذا أصبح مؤكداً عدم وقوع الأمر " (١) .

وهـــذه النصـــوص لا مقابل لها فى التقنين المدنى المصرى ولكن يمكن الأخذ بأحكامها دون حاجة إلى نص ، لأنها ليست إلا تطبيقاً للقواعد العامـــة ، ويمكنـــنا القول بأنه يمكن تطبيق القواعد سالفة الذكر فى مجال القرارات الإدارية المعلقة على شرط سواء كان واقفاً أم فاسخاً.

الفرع الثانى

مدى صحة ونفاذ القرارات الإدارية غير المصحوبة بالاعتماد المالى اللازم لتنفيذها

رأينا فيما سبق أن تعليق القرار الإدارى على شرط واقف يترتب علـــيه عـــدم نفاذه ، إلا إذا تحقق هذا الشرط ، ولقد أثار تعليق القرارات الإداريـــة علـــى شرط وجود الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذ نقاشاً بين

---

(١) راجع: الدكتور عبد الرزاق السنهورى، المرجع السابق، من ص٤٣ : ص٥٤.

ـ راجع النص الفرنسى للمادة (١١٧٦) من التقنين المدنى الفرنسى :
"Lorsqu'une obligation est contractée sous la condition qu, un evenement arrivera dans un temps fixe, cette condition est censee defaillir lorsque le temps est expiré sans que 1, evenement soit arrivé s,il n'y a point de temps fixe, la condition peut toujours être accomplie et elle n'est censee defaillir que lorsqu, il est devenu certain que 1, evenement n, arrivera pas".

ـ راجع النص الفرنسى للمادة (١١٧٧) من التقنين المدنى الفرنسى :
"Lorsqu'une obligation est contractée sous la condition qu, un evenement n' arrivera pas dans un temps fixe, cette condition est accomplie lorsque le temps est expiré sans que 1, evenement soit arrivé elle l,est egalement, si avant le terme il est certain que l,evenement n'arrivera pas, et s'il n'y a pas de temps determiné, elle n'est accomplie que lorsqu, il est certain que 1, evenement n' arrivera pas".

الفقهاء ، حيث اختلفوا حول ما إذا كان عدم وجود الاعتماد المالى سبباً من أسباب بطلان القرار الإدارى ، أم مجرد سبب من أسباب عدم إمكانية تنفيذه ، ولأهمية هذا الموضع فقد رأينا أنه يجب بحثه فى باب نفاذ القرار الإدارى المعلق على شرط والمضاف إلى أجل، خاصة وأن المحكمة الإدارية العليا قد افترضت أن نفاذ القرارات الإدارية التى ترتب أعباء مالية على عاتق الدولة يكون معلقاً على شرط واقف ضمنى ، ألا وهو وجود الاعتماد المالى اللازم لتنفيذها (١) .

وسوف ندرس فيما يلى جوانب هذا الموضوع وما أثير حوله من نقاش بين الفقهاء ، وموقف القضاء الإدارى منه ، ولكن قبل أن نعرض موقف الفقه والقضاء من هذه المسألة ، لابد أولاً من معرفة التكييف السليم للأداة التى تربط بها الميزانية ، وكذا معرفة ما إذا كانت الميزانية ترتب بذاتها حقوقاً للأفراد فى مواجهة الإدارة ، أم أن ذلك يتم بعمل خارج عن الميزانية .

١ ـ يتفق الفقهاء فى فرنسا على تكييف قانون ربط الميزانية بأنه قانون من حيث الشكل فقط ، وذلك لصدوره من السلطة التشريعية التى تصدر القوانين ، أما من الناحية الموضوعية ، فالميزانية لا تعدو أن تكون عملاً إدارياً يرمى إلى تنفيذ قوانين معتمدة من قبل، ويرى مجلس الدولة الفرنسى أن قانون ربط الميزانية ليس كغيره من القوانين الأخرى ، وأن

---

(١) راجع فى هذا الشأن ما يلى :
ـ حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٥٦/٤/٢٨ فى القضية رقم ٢٩ لسنة ١ق ص ٦٩٨
ـ وحكمها بتاريخ ١٩٥٦/٢/١١ فى القضية رقم ١٧٥ س ١ ص ٤٩١
ـ وحكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٦٨/١/١٨ فى القضية رقم ١٨٤٤ لسنة ٢٠ ق ص ٢٣٥
ـ فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع رقم ٥٣٨ بتاريخ ١٩٧٨/٦/٤ ملف رقم (٥٨/٢٢/٥٤) لم تنشر بعد

مـــا يتضـــمنه من ترخيصات بإجراء المصروفات فى حدود الاعتمادات المأذون بها ليست نصوصاً تشريعية بالمعنى الصحيح [١] .

كذلك عرف القانون الفرنسى الميزانية بأنها " الميزانية هى عبارة عن القرار المتضمن إجازة الإيرادات والنفقات الدورية للدولة خلال فترة زمنية محددة " [٢] .

٢ ـــ وكما هو الحال فى فرنسا يتفق الفقهاء فى مصر على تكييف قـــانون ربط الميزانية بأنه قانون من حيث الشكل فقط وإنما هو فى حقيقة الأمر عملاً إدارياً من حيث الموضوع ، فالميزانية لا تعدو أن تكون عملاً إداريـــاً يـــرمى إلـــى تنفيذ قوانين معتمدة من قبل فهى لا تنشئ الضرائب وسائر إيرادات الدولة كما أنها لا تنشئ المصالح الحكومية المختلفة وإنما تجيز فى الفترة المقررة ـــ وهى سنة عادة ـــ تحصيل الإيرادات والإنفاق منها على المرافق العامة التى أنشأتها القوانين السابقة. فالميزانية فى مصر عمل إدارى يتخذ شكل قانون ، ويترتب على ذلك أنه لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء [٣] .

ولقـــد أيـــد القضاء الإدارى المصرى هذا الرأى الذى استقر عليه

---

(١) Henery Lauf enburger , Traité d, economie et de legislation financieté et trsor 3 éme deition 1948 – P. 16.

(٢) تـــنص المـــادة الخامســـة من مرسوم المحاسبة العامة الصادر فى ٣١ مايو سنة ١٨٦٢ فى فرنسا على أنه :

"Le budget est 1, acte par lequel sont prevues et autoriseés les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat pour une periode determinée".

راجـــع : الأســـتاذ / إبراهـــيم مشيمش إبراهيم ـــ بحث بعنوان الاعتمادات المالية وأثرها فى المراكز القانونية للموظفين ـــ مجلة مجلس الدولة السنوات من ٨ـــ١٠ سنة ١٩٦٠ ص ١٠٦ .

(٣) راجـــع فـــى هـــذا الشأن : د. منيسى أسعد عبد الملك ـــ ميزانية الدولة والسياسة المالية سنة ١٩٦٦ ص ٣٤ وما بعدها

الفقـــه وذلك فى العديد من أحكامه [١] . ورتب على تكيف الميزانية بأنها عمـــل إدارى مـــن جهـــة ، وقانون من الناحية الشكلية من جهة أخرى ، النتائج التالية [٢] .

أ ـــ أنه لا يجوز للبرلمان عند إصدار الميزانية مخالفة قانون عام قـــائم فعلاً ، وذلك بعكس الحال فى القوانين التشريعية فإنه يجوز للبرلمان عند إقرارها مخالفة أحكام قانون سابق [٣] .

ب ـــ قانون الميزانية باعتباره عملاً إدارياً يتضمن قواعد تنظيمية عامـــة يســـتطيع تعديل قواعد سابقة مماثلة (لوائح) دون أن يخالف قانوناً قائماً [٤] .

جـــ ـــ أن الميزانية إنما تربط بقانون وهى بهذه المثابة لا تنطوى علـــى قـــرارات إدارية فردية ترتب حقوقاً خاصة لأفراد معينين بالذات ، وإنمـــا هى مجرد إذن من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية بالسماح لهـــا بصرف الاعتمادات الواردة فى جدول المصروفات وينبنى على ذلك أنـــه إذا كان صرف هذه الاعتمادات لم يسبق أن نظمته القوانين واللوائح القائمـــة وقـــت العمـــل بالميزانية ، فلا مندوحة من وجوب التنظيم حتى

---

(١) راجع : حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٥٣/٤/٢٧ فى القضية رقم ٣٧١ لسنة ٦ ق ص ١٠٠٠ .

ـــ وحكميا بتاريخ ١٩٥٣/٥/٢٦ فى القضية رقم ٣٩٧ لسنة ٦ ق ص ١٣٠٦ .

ـــ وحكميا بتاريخ ١٩٥٤/٣/١٦ فى القضية رقم ٣٧ لسنة ٦ ق س ٨ ص٩٩٤.

(٢) راجـــع بالتفصيل : الآثار التى تترتب على تكييف الميزانية بأنها عمل إدارى من جهـــة ، وقـــانون مـــن جهة أخرى ـــ الأستاذ إبراهيم مشيمش إبراهيم ـــ المرجع السابق ص ١٠٧ .

(٣) حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٥٢/١٢/٢١ فى القضية رقم ٨٠٦ لسنة ٥ ق س ٧ ص ٢٥٢ وقـــد ورد فـــيه " أن قانون ربط الميزانية باعتباره عملاً إدارياً يتضـــمن قواعـــد عامة تنظيمية يستطيع تعديل قواعد سابقة مماثلة دون أن يخالف قانوناً قائماً لأن القانون وحده هو الذى يستطيع مخالفة أحكام قانون سابق.

(٤) نفس الحكم السابق .

تنحصر وجوه الصرف وشروط استحقاقه [1] .

د - وإذا كانت الميزانية تعد قانوناً من ناحية الشكل إلا أنها لا تنشى ولا تلغى حقاً ، ولا تعدل المراكز القانونية المقررة للغير من موظفين أو دائنين للإدارة ، وإنما تنشأ الحقوق وتلغى بسبب خارج عن الميزانية سابق عليها أو لاحق لها وذلك إما بواسطة قوانين تصدرها السلطة التشريعية أو قرارات وتصرفات تصدر عن السلطة التنفيذية ، فالميزانية لا تنشئ أى مركز قانونى، ولكنها تسمح فقط بتحقق المراكز القانونية التى نشأت بعيداً عنها ، وذلك بواسطة توفيرها للاعتمادات المالية اللازمة. ولقد أشارت إلى ذلك المحكمة الإدارية العليا [2] ومحكمة القضاء الإدارى [3] . فى العديد من أحكامها ، ولكى تحدث الاعتمادات المالية الواردة فى الميزانية أثرها فى المراكز القانونية للأفراد، لابد من توافر شرطين هما :

١ - أن تستخدم الاعتمادات الواردة فى الميزانية فى حدود الغرض الذى خصصت من أجله .

٢ - أن يصدر من الإدارة القانونية (قرار إدارى - عقد إدارى - أى تصرف قانونى آخر) المقررة لتحقق هذا الأثر .

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسى بنفس المعنى [4] ، حيث قضى بأن إدراج الاعتمادات فى الميزانية ليس من شأنه - بدون أداة تشريعية

---

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٥٤/١/٥ فى القضية رقم ٥٣ لسنة ٦ ق س ٨ ص ٣٧٥ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٧٦/١/١١ فى القضية رقم ١٣٦٤ لسنة ١٨ ق (لم ينشر بعد) .

(٣) حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٥٦/٢/٢٨ فى القضية رقم ١١٣٣ لسنة ٦ ق س ١٠ ص ٢٣٠ .

(٤) حكم مجلس الدولة الفرنسى بتاريخ ١٩٥٣/١١/١٣ فى Recueil ، دالوز ١٩٥٤ - الجزء الثالث - ص ٥٥٣ .

صريحة ـ أن ينشئ المرافق العامة قانوناً ، فمجرد إقرار الاعتماد المالى فــى الميزانــية لا يكفى لإنشاء المرفق العام بل يشترط لصحة إنشائه أن يكون بنص فى قانون أو بناء على قانون.

٣ ـ لقد أوضحنا فيما سبق الأداة التــى ترتبط بها الميزانية وبينا أن الميزانــية لا ترتــب بذاتها حقوقاً للأفراد ، وإنما تترتب هذه الحقوق بواسطة أداة قانونية (قانون أو قرار إدارى أو عقد إدارى) وتلك الأداة هى الــتى تحــدث أثرها فى المراكز القانونية للأفراد ، ولما كان بحثنا يتعلق بــنفاذ القرارات الإدارية ، لذلك سوف تقتصر دراستنا فى هذا الشأن على القــرار الإدارى كأداة تحدث أثرها فى المراكز القانونية للأفراد ، وبصفة خاصة دراسة ما يثور بين الفقهاء حول ما إذا كان لوجود الاعتماد المالى اللازم لتنفيذ القرار الإدارى أو عدم وجوده أثر على صحة القرار الإدارى وســلامته ونفــاذه مــن عدمه ، وسوف نعرض فيما يلى لموقف القضاء بالنسبة لهذه المسألة ونعقبه بموقف الفقه منها .

أولاً : موقف القضاء :

يفــرق القضــاء الإدارى المصــرى فى هذا المجال بين كل من القــرارات التنظيمــيــة العامــــة والقرارات الفردية وتصرفات الإدارة الأخرى التى ترتب أعباء مالية على عاتق الدولة .

أ ـ بالنسبة للقرارات التنظيمية :

لقد مرت محكمة القضاء الإدارى بثلاثة مراحل فى شأن القرارات التنظيمية التى تصدر من الإدارة دون أن تكون مصحوبة بالاعتماد المالى اللازم لتنفيذها [١] . وتلك المراحل هى:

---

(١) انظر بالتفصيل : تطورات أحكام محكمة القضاء الإدارى بشأن القرارات التنظيمية الصــادرة مــن الإدارة دون وجــود الاعتماد المالى اللازم لها الأستاذ / إبراهيم مشيش إبراهيم ـ المرجع السابق ـ ص ١٨١ .

المرحلة الأولى :

وتبدأ منذ إنشاء محكمة القضاء الإدارى حتى نهاية السنة القضائية السادســة، وقــد قضت المحكمة فى خلال تلك المرحلة بأن قرار مجلس الــوزراء الذى يصدر دون وجود الاعتماد المالى هو قرار صحيح، معلق نفاذه على وجود الاعتماد المالى [١] .

المرحلة الثانية :

وتــبدأ منذ عرض الموضوع على دوائر محكمة القضاء الإدارى مجــتمعة فى ٣١ يناير ١٩٥٣، وتنتهى قبل إنشاء المحكمة الإدارية العليا بالقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، وقررت خلال تلك المرحلة بأن صدور قــرار إدارى من سلطة مختصة يرتب التزاماً على الحكومة يوجب عليها تدبير المال اللازم للوفاء بما التزمت به ، ولا يجوز لها التحلل منه بحجة عدم وجود ذلك المال إذ هى ملزمة قانوناً بتدبيره [٢] .

---

(١) راجــع حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٤٨/٣/١٧ فى القضية رقم ٢٧٩ لسنة ١ ق س ٢ ص ٢٤٦ .
- وحكمها بتاريخ ١٩٥٠/٢/١٦ فى القضية رقم ٣ لسنة ٢ ق س ٤ ص ٣٧٤.
- وحكمها بتاريخ ١٩٥١/٤/١٢ فى القضية رقم ٢٩٩ لسنة ٣ ق س ٥ ص٨٧٠.
- وحكمها بتاريخ ١٩٥٢/١/٢٣ فى القضية رقم ٦٨٠ لسنة ٤ ق س ٦ ص٤٥١.
- وحكمها بتاريخ ١٩٥٢/٤/٣ فى القضية رقم ١٦٦ لسنة ٣ ق س ٦ ص ٧٦٥.

(٢) راجع : حكم الدوائر المجتمعية لمحكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٥٣/١/٣١ فى القضــية رقم ٢٨٦ لسنة ٣ ق حيث قضت " بأنه وحيث يكون التصرف داخلاً فى اختصاص السلطة التنفيذية فإن القرار الإدارى يكون صحيحاً ونافذاً كقرار مجلس الــوزراء إذ أنــه لو صح هذا لما استوجب سوى المسئولية الوزارية إن كان لذلك وجه دون التحدى بعدم التنفيذ فى حق الموظفين الذين تعلق حقهم بهذا القرار على أنه لا تثريب على مجلس الوزراء إن هو علق نفاذ قراره على استصدار الاعتماد المالى اللازم من البرلمان " .
- انظر فى نفس المعنى : حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٥٣/٢/١٢ فى القضية رقم ١٢٦٩ لسنة ٥ ق س ٧ ص ٤٧٩ .
- حكمها بتاريخ ١٩٥٣/٦/٢ فى القضية رقم ١٤٤٣ لسنة ٦ ق س ٧ ص١٤٢٧.

المرحلة الثالثة :

وتبدأ بعد إنشاء المحكمة الإدارية العليا حتى وقتنا الحالى . وقد عدلت محكمة القضاء الإدارى فيها عن رأيها فى المرحلة الثانية وعادت إلى رأيها فى المرحلة الأولى ، وهى اعتبار القرارات الإدارية التنظيمية معلقاً نفاذها ضمناً على وجود الاعتماد المالى اللازم لتنفيذها[1].

أما المحكمة الإدارية العليا منذ إنشائها حتى الآن فقد أطرد قضاؤها على أن القرارات التنظيمية الصادرة فى شئون الموظفين والتى ترتب أعباء مالية على عاتق الدولة لا تنفذ مباشرة إلا إذا كان الاعتماد المالى موجوداً . ومن أقدم أحكامها فى هذا الشأن حكمها بتاريخ ٢٨ إبريل ١٩٥٦ حيث قضت بأن " القرار الإدارى باعتباره إفصاح الجهة الإدارية المختصة فى الشكل الذى يتطلبه القانون عند إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، بقصد إحداث أثر قانونى معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً، ابتغاء مصلحة عامة ، فإن القرار الإدارى بهذه المثابة إذا كان من شأنه ترتيب أعباء مالية جديدة على عاتق الخزانة العامة، فلا يتولد أثره حالاً ومباشرة إلا إذا كان ذلك ممكناً، وجائزاً قانوناً أو متى أصبح كذلك بوجود الاعتماد المالى الذى يستلزمه تنفيذه لمواجهة هذه الأعباء ، فإن لم يوجد الاعتماد أصلاً، كان تحقيق هذا الأثر غير ممكن قانوناً " [2] .

---

(١) راجع : حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٥٧/٤/١ فى القضية رقم ٥٧٨ لسنة ٨ ق س ١١ ص ٣٢٩ .
ـ وحكمها بتاريخ ١٩٥٧/٦/٣ فى القضية رقم ١٣٧٢٨ لسنة ٨ ق س ١١ ص ٥٠٠.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٥٦/٤/٢٨ فى القضية رقم ٣٩ لسنة ١ ق س ١ ص ٦٩٨ .
ـ راجع حكمها بتاريخ ١٩٥٥/١١/٢ فى القضية رقم ٦ س ١ ص ٧٢
ـ وحكمها بتاريخ ١٩٥٥/١١/٥ فى القضية رقم ١٦ لسنة ١ ق س ١ ص ٩ . =

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن " القرار الإدارى إذا كان من شأنه ترتيب أعباء مالية جديدة على عاتق الخزانة العامة لا يتولد أثره حـالاً ومباشراً إلا إذا كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً ، أو متى أصبح كذلك بوجـود الاعتماد المالى الذى يستلزمه تنفيذه لمواجهة هذه الأعباء فإن لم يوجـد الاعتماد أصلاً كان تحقيق هذا الأثر غير ممكن قانوناً أما إذا وجد وكان غير كاف، فإنه يتعين التزام حدوده وعدم مجاوزتها "(١) .

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه " ... متى كان المدعى قد عين على بند المكافآت فإنه بهذه المثابة يعتبر من قبيل الموظفين المؤقتين الذين تظل صلتهم بالحكومة قائمة ما بقى الاعتماد المالى المدرج بالميزانية والمخصـص لهـذا الغـرض قائماً ، وبانتهاء الاعتماد المالى المخصص لصرف هذه المكافآت ، تنتهى تبعاً لذلك وبحكم اللزوم، خدمة كل من كان معيناً عليه... "(٢) .

وإذا كانـت المحكمة الإدارية العليا ــ منذ إنشائها ــ قد اعتبرت نفاذ القرارات التنظيمية التى ترتب أعباء مالية على عاتق الخزانة العامـة معلقـاً ضمناً على وجود الاعتماد المالى اللازم لتنفيذها ، فإن أحكامها قد اسـتقرت أيضـاً على أن أى قرارا تنظيمى يرتب أعباء مالية على عاتق الخـزانة العامـة يجب أن يفسر لصالح الخزانة وليس لصالح الأفراد فقد قضـت بأنه " ...... وإذا تضمن النظام الجديد قانوناً كان أو لائحة مزايا جديـدة للوظيفة ترتب أعباء مالية على الخزانة فالأصل ألا يسرى النظام

== ــ وحكمها بتاريخ ١٩٥٥/١١/٢٦ فى القضية رقم ٢٨٧ لسنة ١ ق ص ١٦٥ .
ــ وحكمها بتاريخ ١٩٥٥/١٢/٣ فى القضية رقم ٢٨٩ لسنة ١ ق ص ٢٤٣
ــ وحكمها بتاريخ ١٩٥٦/٢/١١ فى القضية رقم ٨٢ لسنة ١ ق ص ٤٨١ .

(١) راجـع : حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٥٨/٦/٧ فى القضية رقم ٥٥٢ لسنة ٣ ق المجموعة ص ٢١٥ .

(٢) راجع : حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٦٧/١١/٥ فى القضية رقم ١٣١٤ لسنة ٨ ق ، مجموعة المبادئ التى قررتها ص ٣٤ .

الجديد فى هذا الخصوص إلا من تاريخ العمل به إلا إذا كان واضحاً منه أنـــه قصد أن يكون نفاذه من تاريخ سابق . هذا ، وعند الغموض أو الشك يجب أن يكون التفسير لصالح الخزانة إعمالاً لمبدأ ترجيح المصلحة العامة علـــى المصلحة الخاصة فى الروابط التى تقوم بين الحكومة والأفراد فى مجـــالات القـــانون العـــام ، هذا إلى جانب أن الأصل براءة الذمة بالنسبة للملـــتزم فالشـــك يفسر لمصلحته طبقاً لقواعد القانون الخاص ، وفى هذا الخصوص يتلاقى المجالان ، ومادام قرار مجلس الوزراء الصادر فى ٢١ من أكتوبر ١٩٥٣ ، قد استحدث بالنسبة للعمال الذين كانوا قد بلغوا درجة صـــانع غير دقيق عند تنفيذ القرار الصادر فى ١٢ أغسطس ١٩٥١، وما كـــانوا يفـــيدون من مزاياه ، قد استحدث لهم مركزاً قانونياً جديداً ، يرتب أعباء مالية على الخزانة العامة ، وجاء ذلك القرار خلوا من أى نص يدل بوضـــوح علـــى أنـــه قصد إلى أن تكون إفادتهم منه من تاريخ سابق فى الماضـــى ، فـــإنهم والحالة هذه لا يفيدون من هذا التنظيم الجديد ، إلا من الـــتاريخ المعيـــن لنفاذه وعلى مقتضى ذلك يكون الحكم المطعون فيه إذ قضـــى للمطعون عليه بفروق عن المدة من ١٤ أكتوبر ١٩٥١ لغاية ٢٠ من أكتوبر ١٩٥٣ قد خالف القانون ، ومن ثم يتعين إلغاؤه " (١) .

ب ـــ بالنسبة للقرارات الفردية :

لـــم يـــرد فى أحكام محكمة القضاء الإدارى أو المحكمة الإدارية العلـــيا ما يفيد اعتبار القرارات الفردية التى ترتب أعباء مالية على عاتق الدولـــة معلقـــاً نفاذهـــا على وجود الاعتماد المالى اللازم ، إلا إذا كانت الإدارة قـــد علقـــت نفاذهـــا صـــراحة على وجود الاعتماد المالى اللازم

---

(١) راجـــع : حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٥٥/١١/٥ فى القضية رقم ١٦ لسنة ١ ق س ١ ص ٩ .

ـــ راجـــع أيضـــاً فى نفس المعنى حكمها بتاريخ ١٩٥٥/١٢/١٠ فى القضية رقم ٣٢٢ لسنة ١ ق س ١ ص ٢٧٨ .

لتنفـيذها، ومن أحكام محكمة القضاء الإدارى التى قضت فيها بعدم توقف نفـاذ القـرار الإدارى الفردى على وجود الاعتماد اللازم لتنفيذه ، حكمها بـتاريخ ٣ يونـيه ١٩٥٧، حيـث قضى بأنه "إذا استوفى القرار الإدارى أوضـاعه ومقوماته التى تجعله نافذاً قانوناً فإنه لا يحول دون ترتيب أثره نفـاذ الاعـتمادات المقـررة من قبل ، أو عدم كفايتها أو رفض الموظف المختص لأى سبب التأشير بالصرف ، وغاية الأمر أن ذلك يستدعى فقط تأخير الصرف إلى أن تدبر الإدارة المال اللازم. ذلك أن مرتب الموظف بالنسبة لما استحقه فعلا هو مركز قانونى ذاتى ، ولد له حقا مكتسباً واجب الأداء ، لا يجوز المساس به إلا بنص خاص ، فلا يقف فى سبيل استيفاء هـذا الحق ما قد تتعلل به الإدارة من نفاذ الاعتمادات المقررة من قبل أو عـدم التأشـير بالموافقة من المختص بمراقبة الصرف. وتطبيقاً لذلك فإن موافقـة الوزيـر فـى ١٩٥٢/٧/٨ على تحمل الوزارة مصاريف انتقال المطعون ضده من أسيوط إلى سوهاج إنما يعتبر قراراً إدارياً يترتب عليه آثـاره ــ وفقـاً لما تقدم ــ ولا يحول دون ترتيب هذا الأثر عدم موافقة السكرتير المالى على الصرف" (١) .

ومـن الجدير بالذكر فى هذا المجال ، أن المحكمة الإدارية العليا قـد فرقـت فى شأن تصرفات الإدارة التى ترتب أعباء مالية على عاتق الخـزانة العامة بين القرارات التنظيمية من ناحية ، والعقود الإدارية من ناحية أخرى، فبينما جعلت توافر الاعتمادات المالية شرط لنفاذ الأولى، لم تشـترط ذلك بالنسبة للثانية ، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "... يجب التمييز بين العقود الإدارية التى تعقدها الإدارة مع الغير وبين علاقة الموظـف بالحكومـة فالرابطة فى الحالة الأولى ، هى رابطة عقدية تنشأ بـتوافق إرادتيـن وتولد مراكز قانونية فردية وذاتية مصدرها العقد وفى

---

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٥٧/٦/٣ فى القضية رقم ١٣٧٢٨ لسنة ٨ ق س ١١ ص ٥٠٠ .

الحالــة الثانية هى علاقة تنظيمية عامة مصدرها القوانين واللوائح ، ولا ريــب أن فــى هذا الاختلاف فى طبيعة الروابط القانونية أثره فى نفاذ أو عــدم نفــاذ التصرف إذا استلزم الأمر اعتماد المال اللازم من البرلمان. فالثابــت فى فقه القانون الإدارى، أن العقد الذى تبرمه الإدارة مع الغيــر ــ كعقد من عقود الأشغال العامة أو التوريد مثلا ــ ينعقد صحيحاً وينتج آثــاره حتى ولو لم يكن البرلمان قد اعتمد المال اللازم لهذه الأشغال ، أو حــتى لــو جــاوزت الإدارة حدود هذا الاعتماد ، أو لو خالفت الغرض المقصود منه ، أو لو فات الوقت المحدد لاستخدامه . فمثل هذه المخالفات لــو وجــدت مــن جانب الإدارة لا تمس صحة العقد ، ولا نفاذه وإنما قد تســتوجب المســئولية السياســية ، وعلة ذلك ظاهرة وهى أن هذه العقود الإداريــة الــتى تبرمها الإدارة مع الغير هى روابط فردية ذاتية وليست تنظيمــية عامة ويجب من ناحية حماية هذا الغير، ومن ناحية أخرى عدم زعــزعة الــثقة فى الإدارة ، فليس فى مقدور الفرد الذى يتعاقد معها أن يعــرف مقدماً ما إذا كان قد صدر اعتماد أو لم يصدر وما إذا كان يسمح بإبــرام العقد أو لا يسمح، وما إذا كان العقد فى حدود الغرض المخصص لــه الاعتماد، أو ليس فى حدود هذا الغرض . كل أولئك من الدقائق التى تتعذر على الفرد العادى بل الحريض أن يتعرف عليها .

ولــو جــاز جعل صحة العقود الإدارية ونفاذها رهنا بذلك ، لما جازف أحد بالتعاقد مع الإدارة ، ولتعطل سير المرافق العامة .

ولكــن الحال جد مختلف بالنسبة للاعتمادات المالية اللازمة لنفاذ القرارات التنظيمية العامة فى شأن الموظفين ، كالقرارات العامة المتعلقة بــرفع درجاتهم أو زيادة مرتباتهم إذ مركزهم هو مركز تنظيمى عام فلزم أن يســتكمل هذا التنظيم جميع أوضاعه ومقوماته التى تجعله نافذاً قانوناً، ومن الثابت فى فقه القانون الإدارى أن تحديد درجات الموظفين أو تحديد مرتــباتهم يجــب أن يصــدر من السلطة المختصة بذلك حتى يكون نافذاً

ومنـــتجاً أثـــره القـــانونى وأنه وأن كان الأصل أن ذلك عمل إدارى من اختصـــاص الســلطة التنفـيذية ، إلا أنـــه إذا كانت الأوضاع الدستورية تســـتوجب اشـــتراك الـــبرلمان فى هذا التنظيم لاعتماد المال اللازم لهذا الغرض، فإنه يتعين على السلطة التنفيذية استئذانه فى هذا الشأن، وأنه إذا تم تنظيم الدرجات وتحديد المرتبات باشتراك السلطة التنفيذية مع البرلمان علـــى وجه معين عند الإذن بالاعتماد المالى وجب على السلطة التنفيذية احترام إرادة البرلمان والالتزام بالتنظيم الذى تم على هذا الأساس.... "(١).

ثانياً : موقف الفقه :

لقـــد اخـــتلف الفقهـــاء حول مدى صحة ونفاذ القرارات الإدارية الغـــير مصـــحوبة بالاعتماد المالى اللازم لتنفيذها ، وهم يفرقون فى هذا الشـــأن بين القرارات التنظيمية من ناحية ، وبين القرارات الفردية وباقى تصرفات الإدارة من ناحية أخرى .

أ ـــ بالنسبة للقرارات التنظيمية :

لقـــد اختلف الفقهاء فى مدى صحة ونفاذ القرارات التنظيمية التى تصـــدرها الإدارة ، وتكـــون غير مصحوبة بالاعتماد المالى اللازم لها ، ويمكن التمييز فى هذا الشأن ، بين رأيين فى الفقه :

الرأى الأول :

ويرى أصحابـــه أن القرارات التنظيمية التى تصدرها الإدارة دون أن تكـــون مصحوبة بالاعتماد المالى اللازم لها تعتبر قرارات معدومـــة ويســـتند أصحاب هذا الرأى إلى الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا بـــتاريخ ١١ فـــبراير ١٩٥٦، والذى قضت فيه المحكمة بأن قرار مجلس الـــوزراء الصـــادر بـــتاريخ ٢٦ مايو ١٩٥٤ ، بإنصاف حملة شهادات المعلمين الثانوية لم يتولد أثره حالا ومباشرة بمجرد صدوره لأنـــه ما كان

---

(١) راجـــع : حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٥٦/٢/١١ فى القضية رقم ١٧٥ لسنة ١ ق س ١ ص ٤٩١ .

قــد اســتكمل جميع مقوماته التى تنتج هذا الأثر فلا ينشئ لأمثال المدعى مراكز ذاتية[١] .

ولقــد علــق الدكــتور محمــد عصفور على هذا الحكم بقوله أن المحكمة الإدارية العليا قد اعتبرت الاعتماد المالى ركنا من أركان القرار الإدارى ، فلا تتولد آثاره إلا باستكمال هذا الركن [٢] .

ولكــن هــذا الرأى قد تعرض للنقد الشديد من الكثير من الفقهاء فــيقول الدكــتور ســليمان الطماوى بأنه إذا كانت صياغة بعض الأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية العليا توحى بأن عدم وجود المال قد يؤدى إلــى بطلان القرار، فإننا لا نوافق على ذلك لأن محل القرار الإدارى هو ترتيب أعباء مالية على عاتق الإدارة وهذا بذاته ممكن باستمرار مادامت الإدارة تتصــرف فــى حدود سلطاتها وعدم وجود المال هو أمر تنفيذى لاحق ، لا أثر له على صحة القرار ولا على نفاذه [٣] .

ويقــول الدكــتور محمــد فــؤاد مهنا ، أن القرار الإدارى يعتبر موجــوداً، وملــزماً بمجــرد صــدوره مســتوفياً أركانه القانونية وهى الاختصــاص والشكل ، والسبب ، والمحل ، والغرض. ولا يمكن اعتبار وجــود الاعتماد المالى عنصراً من عناصر المشروعية ، فوجود الاعتماد المــالى أو عــدم وجوده لا علاقة له بوجود القرار قانوناً أو بمشروعيته. فــتقرير الاعتماد المالى وفقاً للمبادئ المسلم بها لا ينشئ بذاته حقاً لأحد ، كمــا أن عــدم وجــود الاعتماد المالى ، لا يحرم أحداً من حق مقرر له بالطريق القانونى [٤] .

---

(١) راجــع : حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٥٦/٢/١١ فى القضية رقم ١٧٥ لسنة ١ ق المجموعة ص ٤٩١ .

(٢) راجع : الدكتور محمد عصفور مؤلفه بعنوان " مذاهب المحكمة الإدارية العليا فى الرقابة والتفسير والإبداع ــ الجزء الثانى ــ ١٩٥٧ ص ٦٨ .

(٣) راجع : الدكتور سليمان الطماوى ــ المرجع السابق ــ ص ٥٥٠ .

(٤) راجع : الدكتور محمد فؤاد مهنا ــ مقالة بعنوان " تحديد طبيعة القرارات ==

ويــرى الدكتور مصطفى كمال وصفى ، أن التعيين فى وظيفة لا وجــود لها ، يختلف عن التعيين فى وظيفة موجودة ، ولكن لا درجة لها، أو ليس لها اعتماد مالى . ففى الحالة الأخيرة يكون المركز ممكناً فى حد ذاتــه وإنمــا بعد إنشاء الاعتماد ، فتكون العلة فى وقف التنفيذ وليس فى وجود القرار الإدارى [١] .

ويقــول الأســتاذ " Paull Reuter " فى هذا الشأن أن الميزانية ليســت بطبيعــتها ســوى عمــل يتضمن الموافقة مقدما على الإيرادات والمصــروفات العامــة ، فهى لا تنشئ ولا تلغى حقاً، ولا تعدل المراكز القانونــية المقررة للغير من الدائنين أو الموظفين وليس هناك ارتباط بين مشروعية الأعمال الإدارية وبين الميزانية، فعدم وجود الاعتماد المالى لا يــبطل العمــل القــانونى ، إذا كــان مســتوفياً شروط صحته من حيث المشروعية " [٢] .

الرأى الثانى :

ويــأخذ بهذا الرأى غالبية الفقهاء ، ومضمونه أن القرار الإدارى التنظــيمى الــذى يرتــب أعــباء مالية على خزانة الدولة دون أن يكون مصحوباً بالاعتماد المالى اللازم، يعد قراراً صحيحاً من الناحية القانونية، ولكــن هــؤلاء الفقهاء انقسموا إلى فريقين بشأن تحديد الوقت الذى يرتب فــيــه القــرار آثــاره ، وســوف نعــرض فيما يلى لرأى كل فريق من الفريقيــن.

== الإدارية ونظامها القانونى ـ منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية ـ كلية حقوق الإسكندرية ـ السنة الرابعة ١٩٥٧ ـ ١٩٥٨ ص ١١٧ .

(١) راجع الدكتور مصطفى كمال وصفى ـ بحثه بعنوان " انعدام القرارات الإدارية " مجلة مجلس الدولة ـ السنة السابعة ١٩٥٧ ص ٢٧٣ .

(٢) راجــع تعليق "Peull Reuter" على حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر بتاريخ ١٩٥٣/١١/١٣ فى قضية Racueil ، مجموعة دالوز ١٩٥٤ ـ الجزء الثالث ص ٥٥٣ .

رأى الفريق الأول :

يرى هذا الفريق من الفقهاء أن القرار الإدارى صحيح ومنتج لآثاره القانونية فور صدوره ، سواء كان قد صدر دون وجود الاعتماد المالى اللازم لتنفيذه أو متجاوزاً لحدود الاعتماد المالى الذى خصص لهذا التنفيذ، أو منطوياً على تغيير فى الغرض الذى خصص من أجله الاعتماد المالى، فما دام القرار الإدارى قد صدر مستوفياً لأركانه القانونية من حيث الاختصاص والشكل والمحل والغرض ، فإنه ينتج أثره بمجرد صدوره ولا يستثنى من ذلك إلا الحالات التى يكون فيها القرار معدوماً[1].

ويستند أصحاب هذا الرأى على الحجج التالية :

أ ـ أن الثقة فى الحكومة ، وضرورة عدم زعزعة هذه الثقة فى نفوس الأفراد من الغايات التى تهون بجانبها التضحيات المالية ، فإذا أجيز للحكومة أن تتراجع عن تعهدها بدعوى أن البرلمان لم يأذن لها فى الاعتماد المالى الذى طلبته للوفاء به، لترتب على ذلك زعزعة الثقة فى نفوس الأفراد ، وهذا ما لا يجب أن يكون .

ب ـ يستند أصحاب هذا الرأى أيضاً على بعض أحكام محكمة القضاء الإدارى ، ومنها حكمها بتاريخ ٢ يونيه ١٩٥٣ ، حيث قضت بأنه " مما لا ريب فيه أن السلطة التنفيذية تملك بغير معقب عليها من السلطة التشريعية وفى حدود السلطات المخولة لها طبقاً للقوانين واللوائح، إصدار قرارات تنشئ بها مراكز فردية لموظفيها يكسبون بها حقوقاً لا يجوز المساس بها ، ولا يحول دون ذلك عدم موافقة البرلمان على الاعتماد اللازم لمواجهة المراكز الفردية المكتسبة ، وما للسلطة التشريعية فى هذا الشأن ، هو حق الرقابة على تصرفات السلطة التنفيذية عن طريق المسئولية الوزارية إن كان لها محل ، دون التحدى بعدم التنفيذ

---

(١) راجع : الدكتور محمد فؤاد مهنا ـ المرجع السابق ص ٧٠ .

فى حق الموظفين الذين تعلق حقهم بهذا القرار " [١].

رأى الفريق الثانى :

يـرى هـذا الفريق من الفقهاء أن القرار الإدارى التنظيمى الغير مصـحوب بالاعـتماد المالى اللازم لتنفيذه ، قرار صحيح ، إلا أن آثاره القانونية لا تترتب عليه فور صدوره ، فهو قرار صحيح معلق نفاذه على شرط موقف ، هو وجود الاعتماد المالى اللازم لتنفيذه .

ويـرى الدكـتور سليمان الطماوى فى هذا الشأن إن من الشروط الموقفة أن تصدر الإدارة قراراً وتعلق نفاذه على مصادقة هيئة أخرى ، أو على موافقة البرلمان على منح الاعتماد اللازم لتنفيذه ، وقد يكون الشرط صـريحاً أو ضـمنياً ، وبهذا اضطرد قضاء المحكمة الإدارية العليا، فيما يـتعلق بالقـرارات التنظيمية الصادرة فى شأن الموظفين ، والتى ترتب أعـباء مالـيـة علـى الدولـة فتلك القرارات لا تنفذ مباشرة إلا إذا كان الاعتماد المالى موجوداً [٢] .

ب ـ بالنسبة للقرارات الفردية :

يرى غالبية الفقهاء أن القرارات الفردية الغير مصحوبة بالاعتماد المـالى اللازم لتنفيذها تعتبر نافذة من تاريخ صدورها ، بغض النظر عن وجود المال اللازم ، أو عدم وجوده .

ولقد اعتاد معظم الفقهاء على الربط بين القرارات الفردية والعقود الإداريـة فـى هذا الشأن ، فيرون أن كلا من القرارات الفردية والعقود الإداريـة تكـون نـافذة بغض النظر عن وجود الاعتماد المالى أو عدم وجـوده، لأن الأولى ترتب مراكز شخصية لذوى الشأن ، والثانية ترتب مراكـز شخصية أيضاً تحكمها شروط التعاقد ، بصرف النظر عن وجود

---

(١) راجـع : حكم محكم القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٥٣/٦/٢ فى القضية رقم ١٤٤٣ لسنة ٦ ق س ٧ ص ١٤٢٧ .

(٢) راجع : الدكتور سليمان الطماوى ـ المرجع السابق ـ ص ٥٤٨ .

المال اللازم لتنفيذ تلك الشروط أو عدم وجوده .

ويقــول الدكــتور ســليمان الطماوى فى هذا الشأن [١] . أنه وفقاً لمــنطق المحكمة الإدارية العليا لا يكون عدم وجود الاعتماد المالى مانعاً من نفاذ القرارات الإدارية ، إلا فى حالة القرارات الإدارية التنظيمية التى يــتولد عــنها مراكز نظامية عامة ، أما بالنسبة للقرارات الفردية ، فإنها تعتــبر نــافذة مــن يوم صدورها بصرف النظر عن وجود المال اللازم لنفاذها.

رأينا فى الموضوع :

بــادئ ذى بــدء لابــد لنا أن نقرر بأن القرارات الإدارية الغير مصــحوبة بالاعــتماد المالى اللازم لتنفيذها ، تعتبر قرارات صحيحة من الناحــية القانونــية وليست قرارات معدومة كما قرر البعض ، ولعل النقد الــذى وجــه إلى هذا الرأى الأخير والذى سبق الإشارة إليه يكفى فى هذا الصدد لبيان عدم صحته .

ولإبــداء رأيــنا بشــأن تحديد وقت نفاذ القرارات الإدارية الغير مصــحوبة بالاعتماد المالى اللازم لتنفيذها، لابد أن نفرق فى هذا المجال، بيــن القــرارات التنظيمية من ناحية ، وباقى تصرفات الإدارة من ناحية أخرى .

أولاً : بالنسبة للقرارات التنظيمية :

رأيــنا فــيما سبق أن الفقهاء قد انقسموا إلى رأيين ، بشأن تحديد الوقــت الذى تترتب فيه آثار القرار التنظيمى ، الغير مصحوب بالاعتماد المالى اللازم لتنفيذه .

الــرأى الأول ، ويــرى أن القــرار الإدارى فى هذه الحالة يكون صــحيحاً ، ومنتجاً لآثاره القانونية فور صدوره ، وبغض النظر عن عدم

---

(١) راجع : الدكتور سليمان الطماوى ــ المرجع السابق ــ ٥٤٩ .

وجود الاعتماد المالى اللازم له .

والــرأى الــثانى ، ويــرى بأن القرار التنظيمى الغير مصحوب بالاعــتماد المالى اللازم له، قرار صحيح، إلا أن آثاره القانونية لا تترتب عليه فور صدوره ، فهو قرار صحيح ، معلق نفاذه على شرط واقف ، هو وجود الاعتماد المالى اللازم لتنفيذه .

ونحن نرى أن الرأى الأول غير سليم للأسباب التالية :

أ ــ أن القرارات التنظيمية ليس من شأنها إنشاء أو تعديل أو إنهاء مراكــز قانونية ذاتية ، ومن ثم لا تتعلق بها حقوق الأفراد منذ إصدارها، إنمــا كل ما ينشأ للموظف فى هذه الحالة هو مجرد أمل فى أن تصدر له قرارات فردية، بناء على تلك القرارات التنظيمية تحقق له مركزاً شخصياً.

ب ــ أن العلاقــة الــتى تــربط الموظــف بالحكومة هى علاقة تنظيمية، تحكمها القوانين ، واللوائح ، والقرارات التنظيمية العامة الصادرة فــى شأن الوظائف والموظفين ، وللسلطة التنفيذية الحق فى تعديــل هذه اللوائح والقرارات كلها أو بعضها ، وفى أى وقت تشاء ، مراعاة للصالح العــام ، ولحسن سير العمل الحكومى . وقد قضت بذلك كل من المحكمة الإداريــة العلــيا (١) ، ومحكمــة القضــاء الإدارى (٢) ، فــى العديد من أحكامهمــا. ومــن ثم إذا أصدرت الإدارة قرارات تنظيمية ولم يأذن لهــا

---

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٥٥/١١/٢ فى القضية ٦ لسنة ١ ق مجموعة المبادئ التى قررتها ص ٧٢ .

ــ راجــع أيضــاً حكمها بتاريخ ١٩٥٥/١٢/١٠ فى القضية رقم ٣٢٢ لسنة ١ ق المجموعة ص ٢٨٧ .

ــ وحكمها بتاريخ١٩٥٦/٢/١١ فى القضية رقم٨٢ لسنة ١ ق المجموعة ص٤٨١

(٢) راجــع حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٥٢/٦/١٦ فى القضية رقم ٤٨٨ لسنة ٦ ق المجموعة ص ١١٨٨ .

ــ وأيضــاً حكمهــا بــتاريخ ١٩٥٢/١٢/٣١ فى القضية رقم ٨٠٦ لسنة ٥ ق ــ المجموعة السنة السابعة ص ٢٥٢ .

ــ وحكمها بتاريخ ١٩٥٣/٢/٢٦ فى القضية رقم ٢٥٥ لسنة ٥ ق س ٧ ص٥٦٦.

البرلمان فى الاعتماد المالى اللازم لتنفيذ تلك القرارات ، فإنه والحالة كذلك يصعب على الإدارة تنفيذها ، ولا يستطيع الأفراد مطالبتها بهذا التنفيذ ، نظراً لعدم ترتيب حقوق فردية لهؤلاء الأفراد بناء على صدور تلك القرارات التنظيمية .

جـ - إن حكم محكمة القضاء الإدارى السابق الإشارة إليه ، والذى يستند إليه أصحاب الرأى الأول ، يتعلق بالقرارات الفردية التى تنشئ مراكز ذاتية ، ولا يتعلق بالقرارات التنظيمية التى تنشئ مراكز تنظيمية عامة - لا يترتب عليها اكتساب حق شخصى لأحد من الأفراد - ومن ثم يكون استناد أصحاب هذا الرأى إلى حكم محكمة القضاء الإدارى، السالف الذكر ، غير سليم ولا يعتد به .

أما الرأى الثانى فإنه رأى سديد ، ونحن نؤيده ، لأنه يتفق مع القواعد العامة التى تقضى بأن المصلحة العامة والمصلحة الفردية لا تستويان ، وتعليق نفاذ القرارات التنظيمية على وجود المال اللازم لها يحقق المصلحة العامة ، وفى نفس الوقت لا يضحى بالحقوق الفردية ، لأن تلك الحقوق لا تتعلق بالقرار التنظيمى الذى ينشئ مراكز عامة نظامية هذا بالإضافة إلى الانتقادات التى وجهت إلى رأى الفريق الأول من الفقه.

ثانياً : بالنسبة لتصرفات الإدارة الأخرى :

ويقصد بالتصرفات القانونية الأخرى للإدارة ، القرارات الفردية والعقود الإرادية .

ونحن نرى أنه بالنسبة للقرارات الفردية والعقود الإدارية فإنها تكون نافذة بمجرد صدورها بغض النظر عن وجود الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذها أو عدم وجودها . ونبنى رأينا هذا على الأسباب التالية:

أ - إن القرارات التنظيمية يتولد عنها مراكز نظامية عامة، أما القرارات الفردية والعقود الإدارية فيترتب عليها مراكز شخصية ذاتية ، لا يجوز المساس بها بحجة عدم وجود المال اللازم لتنفيذها .

ب ـ إن القـاعدة العامـة فى نفاذ القرارات الإدارية سواء كانت تنظيمـية أم فـردية هـى نفاذها بمجرد صدورها إلا إذا علق هذا النفاذ صـراحة على شرط أو أضيف إلى أجل. ولقد استثنت المحكمة الإدارية العليا من تلك القاعدة القرارات التنظيمية المتعلقة بشئون الموظفين ، والتى ترتب أعباء مالية على عاتق الخزانة العامة وذلك بافتراضها أن هذا النوع مـن القـرارات يكون معلقاً ضمناً على شرط واقف ، هو وجود الاعتماد المـالى الـلازم لتنفـيذها[1] ، ومن ثم يكون الحكم الذى أتت به المحكمة الإدارية العليا بالنسبة للقرارات التنظيمية المتعلقة بشئون الموظفين استثناء على خلاف الأصل ، ولما كانت القاعدة الأصولية تقضى بأن الاستثناء لا يقـاس عليه ، فإن القرارات الفردية يطبق عليها فـى هذه الحالة القاعدة العامة فى نفاذ القرارات الإدارية وهى نفاذها مـن تاريخ صدورها بغض النظر عن وجود الاعتماد المالى اللازم لها، أو عدم وجوده ، إلا إذا علقت تلك القرارات صراحة على وجود الاعتماد المالى اللازم لتنفيذها .

جـ ـ أن العقود الإدارية تختلف كذلك عن القرارات التنظيمية العامة من ناحيتين : الأولى أن العقود الإدارية يتولد عنها حقوق ذاتية أو شخصـية ، أما القرارات التنظيمية فإنه يتولد عنها مراكز نظامية عامة. والثانـية: أن العقود الإدارية تخضع للشروط التى تم التعاقد على أساسها، ومن ثم لا تستطيع الإدارة تعديلها فى أى وقت .

فـالعقـود الإدارية تكون نافذة فى حق الإدارة بمجرد انعقادها إلا إذا حددت شروط التعاقد وقت آخر لنفاذها ، ولا تستطيع الإدارة أن تحتج بعـدم وجـود الاعـتماد المـالى اللازم لتنفيذ العقد الإدارى للتنصل من التزاماتها المالية قبل المتعاقد معها وإن هى فعلت ذلك لتعرضت للمسئولية القانونـية ، بالإضـافة إلـى فقد ثقة الأفراد فيها ، وهذا بدوره يؤدى إلى

---

(١) راجـع : حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٥٦/٤/٢٨ فى القضية رقم ٣٩ لسنة ١ ق مجموعة المبادئ التى قررتها ص ٦٩٨ .

إحجام المواطنين عن التعاقد مع الإدارة ، مما يؤدى إلى تعطيل سير المرافق العامة ، والإضرار بالمصلحة العامة [(١)] .

المطلب الثانى

نفاذ القرارات الإدارية المضافة إلى أجل

الفرع الأول

الأجل وأثره على نفاذ القرار الإدارى

أولاً : مقومات الأجل :

يعرف فقهاء القانون الخاص الأجل . بأنه " أمر مستقبل محقق الوقوع ، يترتب على وقوعه نفاذ الالتزام أو انقضائه [(٢)] .

ويستخلص من التعريف السابق للأجل أن له ثلاثة مقومات هى:

أ ـ أنه أمر مستقبل .

ب ـ أنه أمر محقق الوقوع .

جـ ـ أنه أمر عارض إضافى ، يضاف إلى الالتزام بعد أن يستوفى عناصره الجوهرية .

ومما سبق يتضح أن الأجل يتفق مع الشرط فى انه مستقبل ، وفى أنه أمر خارج عن العناصر الجوهرية للالتزام، ويختلف عنه فى أن الأجل أمر محقق الوقوع بينما الشرط أمر غير محقق الوقوع .

وكما ينقسم الشرط إلى نوعين : شرط فاسخ ، وشرط واقف ،

---

(١) راجع : حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٥٦/٢/١١ فى القضية رقم ١٧٥ لسنة ١ ق س ١ ص ٤٩١ وقد سبق الإشارة إليه .

(٢) راجع: الدكتور عبد الرزاق السنهورى ـ المرجع السابق ـ الجزء الثالث ص٧٤.

ـ تنص المادة (٢٧١) من التقنين المدنى المصرى على أنه :

" ١ ـ يكون الالتزام لأجل إذا كان نفاذه أو انقضاؤه مترتباً على أمر مستقبل محقق الوقوع .

٢ ـ ويعتبر الأمر محقق الوقوع متى كان وقوعه محتماً ولو لم يعرف الوقت الذى يقع فيه " .

كذلك ينقسم الأجل إلى نوعين : أجل فاسخ ، وأجل واقف.

والأجل الفاسخ هو الذى يترتب على حلوله انقضاء الالتزام .

أما الأجل الواقف فهو الذى يترتب على حلوله نفاذ الالتزام.

وإذا طبقاً التعريفات سالفة الذكر فى مجال القانون العام ، وبخاصة فـــى مجـــال القرارات الإدارية موضوع بحثنا نستطيع أن نقول أن القرار الإدارى يكـــون معلقـــاً على أجل فاسخ إذا ترتب على حلول الأجل انتهاء سريانه .

ويكـــون القـــرار الإدارى معلقـــاً على أجل واقف إذا ترتب على حلـــول الأجل بدء سريانه.

ثانياً : أثر الأجل على سريان القرار :

إن القـــرار الإدارى المضاف إلى أجل فاسخ ، يكون نافذاً فى حق الإدارة بمجـــرد صدوره، ولا يسرى فى حق الأفراد إلا من تاريخ شهره، ويستمر هذا النفاذ بالنسبة للإدارة والأفراد إلى حين حلول الأجل المضاف إلـــيه ، وفـــى ذلك الوقت ينتهى نفاذه بالنسبة للإدارة والأفراد بانتهاء هذا الأجل ، دون حاجة إلى صدور قرار آخر ، أو حكم قضائى بانتهائه [١] .

---

(١) راجع : حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٧٦/١١/٥ فى القضية رقم ١٣١٤ لســنة ٨ ق المجموعة ص ٣٤ حيث قضت بأن " ...... طبيعة الرابطة القانونية التى تحدد المركز القانونى للعامل فى علاقته بالحكومة عند تعيينه تتصف بالتوقيت إذا كـــان العـــامل معيناً لمدة ، إذ يعتبر عندئذ مفصولاً تلقائياً بانتهاء المدة المحددة لخدمته المؤقتة سواء انتهت الأعمال المعين عليها أم نفذت الاعتمادات المقررة لها أم لا ، مـــا لـــم يجدد تعيينه بذات الصفة المؤقتة أو بصفة أخرى فيكون هذا تعييناً جديداً بشروطه وأوضاعه بعد انقضاء الرابطة الأولى......" .

ـ راجـــع أيضاً حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٥٤/٥/٦ فى القضية رقم ١١٥٣ لسنة ٧ ق س ٨ ص ١٣٧٧ . وقد جاء به " يبين من لائحة تنظيم شواطئ الاستحمام فى مدينة الإسكندرية الصادرة فى ١٩ من يونية ١٩٤٤ أنها صريحة فى انتهاء الترخيص بمجرد انتهاء مدته ولم تشر إلى تحديده ، ويعتبر الترخيص القديم فلا يعتبر تجديداً أو استمراراً له ، وعلى هذا الأساس يتعين فهم المادة الثانية ==

ولــيس معنى ذلك أن القرار الإدارى المضاف إلى أجل فاسخ لا يمكــن إنهــاء نفاذه إلا بانتهاء الأجل المضاف إليه ، بل يمكن إنهاء نفاذه قــبل حلول الأجل، والأمر فى هذا الشأن يختلف بالنسبة للقرار الفردى عنه بالنسبة للقرار التنظيمى .

فبالنســبة للقرار الفردى المضاف إلى أجل فاسخ يمكن أن ينتهى نفــاذه قــبل حلول هذا الأجل ، وذلك عن طريق سحبه بمعرفة الإدارة أو إلغائـــه بمعرفة القضاء، مع مراعاة مدد السحب ، والإلغاء المقررة قانوناً، وكذا مراعاة شروط السحب التى تختلف بالنسبة للقرار الفردى السليم عنه بالنسبة للقرار الفردى غير السليــم[(١)] .

أمــا بالنســبة للقــرار التنظــيمى المضاف إلى أجل فاسخ ، فإنه بالإضــافة إلـــى إمكانية إنهاء نفاذه قبل حلول الأجل ، عن طريق سحبه بمعــرفة الإدارة أو إلغائــه بمعرفة القضاء ، وبالشروط المقررة للسحب والإلغــاء فى هذا المجال ، فإنه يمكن أيضاً إنهاء نفاذه عن طريق تعديله بمعرفة الإدارة أو استبدال غيره به وذلك نظراً لما للإدارة من حق تعديل القرارات التنظيمية فى أى وقت ، واستبدال غيرها بها [(٢)] .

== التى تشترط تقديم طلب الترخيص قبل نهاية شهر فبراير ولم تخول اللائحة للجنة فحص الطلبات سلطة النظر فى الطلبات التى تقيد فى السجل بعد فبراير ..... وإذا كان المدعى قد أغفل تقديم طلبه فى الميعاد الذى حددته اللائحة فلا يكون محقاً فى الــنعى علــى تصرف البلدية بأنه مخالف للقانون لأنه لم يكن هناك من طلب أمام اللجنة للنظر فيه " .

ــ راجــع أيضاً فى هذا الشأن : حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٥٤/٢/٧ فى القضية رقم ٣٣٤ لسنة ٧ ق س ٨ ص ٦٠٨ .

(١) راجــع شروط وقواعد سحب القرارات الإدارية الفردية السليمة والغير سليمة فيما يلى :

ــ الدكتور سليمان الطماوى ــ المرجع السابق ص ٦٥٩ وما بعدها .

ــ الدكتور عبد القادر خليل ــ المرجع السابق ص ٦٦ وما بعدها .

(٢) راجع فى الفقه الفرنسى : ==

أمـــا القرار الإدارى المضاف إلى أجل واقف ، فإنه لا يسرى فى حـــق الإدارة ، ولا الأفراد ، إلا من تاريخ تحقق الأجل المضاف إليه بدء نفـــاذه ، وقد لا يسرى فى حق الإدارة والأفراد مطلقاً إذا ما قامت الإدارة بســحبه ، أو قـــام الأفراد بالطعن عليه بالإلغاء وألغاه القضاء قبل حلول الأجل ، مع مراعاة مدد السحب والإلغاء المقررة قانوناً .

والقـــاعدة العامـــة فى القرارات الإدارية أنه يمكن اقترانها بأجل فاســخ، والقـــرارات الإدارية المقترنة بأجل فاسخ لها تطبيقات كثيرة فى الواقع القانونى، ولا يختلف الفقهاء بشأنها.

كذلك يمكن أن تقترن القرارات الإدارية بأجل واقف ، إلا أنه يوجد خـــلاف بين الفقهاء سواء فى فرنسا أم فى مصر حول مدى إمكانية تعليق القـــرار الإدارى علـــى أجـــل واقف ، وهل يكون القرار فى هذه الحالة صحيحاً أم يكون باطلاً ، وإذا كان باطلاً فما هى أسباب البطلان.

وســـوف نخصـــص المبحـــث الـــثانى من هذا الفصل لبحث هذه المسألة، والوصول إلى رأى فيها .

الفرع الثانى

مدى مشروعية تعليق القرار الإدارى على أجل موقف

لقـــد اختلف الفقهاء حول مدى شرعية القرارات الإدارية المضافة إلـــى أجل واقف ، وسوف نعرض فيما يلى لموقف كل من مجلس الدولة الفرنســـى والمصـــرى من هذا النوع من القرارات ثم نعقبه بموقف الفقه الفرنسى والمصرى منه ، وبعد ذلك نوضح رأينا بشأن هذا الموضوع .

موقف مجلس الدولة الفرنسى :

بـــادئ ذى بدء لا يمكن القول فى هذا المجال ، بأن مجلس الدولة الفرنسى قد وضع قاعدة من شأنها بطلان القرارات الإدارية المقترنة بأجل

== Moryvonne Hecquard, Theron essai la Notion de reglementation, thése, Paris, 1977, P. 33.

واقـف ، فمجلـس الدولة الفرنسى لم يقم بإلغاء القرارات الإدارية بسبب أرجـاء آثارها إلى تاريخ مستقبل فحسب ، لأنه لو كان الأمر كذلك لكان مجلـس الدولـة الفرنسى قد قضى بإلغاء كافة القرارات الإدارية المقترنة بأجل واقف ، وهو ما لم يحدث .

والمتتـبع لأحكـام مجلس الدولة الفرنسى فى هذا الشأن يجد أنها أحكـام قلـيلة، وأغلبها يتعلق بالقرارات الفردية وبخاصة قرارات التعيين المبتسـرة ، وصورتها أن تصدر الإدارة قراراً بتعيين موظف ، على أن ينفذ القرار فى تاريخ لاحق لتاريخ صدوره .

ولقـد اعـتاد مجلـس الدولة الفرنسى على إلغاء قرارات التعيين المبتسـرة ، ومـن أحكامـه الحديث فى هذا الشأن حكمه بتاريخ ٥ مايو ١٩٧١ Préfet de Paris C. Syndicat de la préfecture de la seine [1] ، وكـذا حكمـه فـى قضية " Lecomte " بتاريخ ٢٦ مارس ١٩٧١ [2] .

---

(١) راجع حكم مجلس الدولة الفرنسى بتاريخ ٥ مايو ١٩٧١ فى قضية :
Préfet de Paris C. Syndicat de la préfecture de la seine,
منشور فى مجلة J.C.A. ١٩٧٢ ص ٢٦٠ وكذا فى A.J.D.A ١٩٧٢ ص٣٠١.

(٢) راجـع : حكم مجلس الدولة الفرنسى بتاريخ ١٩٧١/٣/٢٦ فى قضية Lecomte منشور فى مجلة J.C.A. ١٩٧٢ ص ٢٦١ .

ـ راجع أحكام مجلس الدولة الفرنسى بتاريخ التالية حيث قضى فيها المجلس بإلغاء قرارات التعيين المبتسرة .

ـ حكمه بتاريخ ١٩٢٢/٣/١٠ فى قضية Lasser taux المجموعة ص ٢٢٨ .

ـ وحكمه بتاريخ ١٩٢٤/١/١٨ فى قضية Cornaud المجموعة ص ٥٧٢ .

ـ وحكمه بتاريخ ١٩٣١/٣/١١ فى قضية :
Apcher et les conslusions de M. le commissaire du Gouvernement Andrieux.
منشور فى مجموعة دالوز ١٩٣٢ ـ الجزء الثالث ـ ص ٧ وما بعدها .

ـ راجع أيضاً : حكمه بتاريخ ١٩٤٤/٢/٢ فى قضية Cornilieu المجموعة ص ٤٠ .

==

كذلــك ألغـــى مجلــس الدولة الفرنسى قرارات التعيين المبتسرة سـواء كان موعد خلو الوظيفة معروفاً [١] . أو غير معروف [٢] . وسواء كان مصدر القرار سوف يبقى فى وظيفته إلى حين تنفيذ القــرار، أو لن يكــون فيها فى وقت التنفيذ ، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسى فى قضية Danjoy [٣]، بــأن وجود الوزير الذى وقع القرار فى وظيفته وقت خلو الوظـيفة لا يصحح الوضع رجعياً، ولا يجعل القرار مشروعاً فى التاريخ الــذى اتخذ فيه ، وذلك لأن تقدير المشروعية ينظر فيه فى وقت صدور القرار وليس فى وقت تنفيذه .

ومــن ناحـية أخـرى فـإن مجلس الدولة الفرنسى قد قام بإلغاء القرارات التى تهدف إلى تزويد الشخص بسند يستطيع التمسك به للحصول على ترقية ، حيث قضى المجلس بأن هذه القرارات تكون باطلة، ولا أثر لها ، ويمكن سحبها فى أى وقت [٤] .

== ـ حكمه بتاريخ ١٩٥٠/٦/١٢ فى قضية Etéle et Sarotte المجموعة ص٣٦٢.

(١) حكمــه فــى قضية Danjoy بتاريخ ١٩٣١/٣/١٣ المجموعة ص ٢٩٣ منشور أيضاً فى مجلة D.A ١٩٣١ ص ٢٨٨ ، ٢٨٩ .

(٢) راجع حكم مجلس الدولة الفرنسى بتاريخ ١٩٥٠/٣/١٠ فى قضية :
Syndicat autonomme du personnel de expension economique a l'etranger.
المجموعة ص ١٥٦ .

(٣) راجع : قضية Danjoy السابق الإشارة إليها .

(٤) راجــع : حكم مجلس الدولة الفرنسى بتاريخ ١٩٢٦/١١/١٩ فى قضية Mouzat منشور فى مجلة القانون العام الفرنسية ١٩٧٢ ص ٧٥ .
وقد علق على هذا الحكم الفقيه "Pierre Malta" :
"Essai sur la notion de pouvoir Hiérarchique thése, 1960. Paris, P. 105;
حيث قرر الفقه Pierre Malta بأن هذا الحكم يتطابق مع نص المادة الرابعة مــن قانون ١٩ أكتوبر ١٩٤٦ ، ونص المادة الرابعة من قانون ٤ فبراير ١٩٥٩، حيث قضيا بأن كل تعيين أو ترقية لا يستهدف فحسب التعيين على وظيفة خالية، محظور .

ولقــد لوحــظ أن مجلس الدولة الفرنسى لم يوضح فى أحكامه أن السبب فى الإلغاء هو مخالفة القرار لقواعد الاختصاص من حيث الزمان، فهــو لــم يفعــل ذلــك إلا فى أحكام قليلة نادرة، ومنها حكمه فى قضية Fighiera ، حيث قضى بأن القرار يعد اعتداء على سلطات الوزير الذى سيكون موجوداً عند خلو الوظيفــة(١) .

وإذا كــان مجلــس الدولــة الفرنسى قد قام بإلغاء معظم قرارات التعييــن المبتسرة ، إلا أنه لم يقض بالإلغاء لمجرد أن القرار مضاف إلى أجــل فحســب ، بدلــيل أنــه قد قضى بصحة بعض القرارات الإدارية المضــافــة إلى أجل ، ومن ذلك حكمه فى قضية " Cornu " حيث قضى بصــحة قــرار التعييــن الذى صدر فى الفترة الواقعة بين صدور ونشر المرسوم الذى أنشأ الوظيفة (٢) .

كذلــك قضى مجلس الدولة الفرنسى فى قضية " Vidal " بصحة القرار الصادر بتعيين مهندس مع أرجاء آثار القرار إلى تاريخ انتهاء أدائه للخدمة العسكرية (٣) .

---

(١) راجــع : حكــم مجلس الدولة الفرنسى بتاريخ ١٩١٩/٧/٥ فى قضية Fighiera المجموعة ص ٦٠٥ .

ــ راجــع أيضــاً فــى نفس المعنى : حكمه بتاريخ ١٩٠٧/٥/١٧ فى قضية Le Bigot منشور فى مجلة R.D.P ١٩٠٨ ص ٢٥٤ ، ٢٥٥ .

وقــد قضى مجلس الدولة فى هذه القضية " بأن سلطة التعيين لا تمارس إلا بالنســبة للحاضــر وبــأن الرؤساء الذين لهم سلطة التعيين لا يستطيعون ممارسة سلطتهم فى التعيين إلا بالنسبة للوظائف الشاغرة فى ذات الوقت حيث تكون السلطة فى أيديهم دون أن يكون لهم تعديل أية وقائع فى الماضى أو فى المستقبل، وبعبارة أخــرى ليس لهم أن يجعلوا لقرار التعيين الحالى أثر رجعى كما أنه ليس لهم شغل وظائف غير خالية بالتعجيل أو بالإضافة إلى أجل .

(٢) راجــع حكــم مجلــس الدولــة الفرنسى بتاريخ ١٩١٣/٦/٢ فى قضية Cornu المجموعة ص ٧٦١ .

(٣) راجــع : حكــم مجلس الدولة الفرنسى بتاريخ ١٩٢٠/١١/٢٦ فى قضية Vidal المجموعة ١٠١٠ .

وفـــى واقع الأمر أن مجلس الدولة الفرنسى لا يقوم بإلغاء القرار الإدارى لمجـــرد إضــــافته إلى أجل موقف فحسب ، ولكن لوجود ظروف أخـــرى تحـــيط بإصدار القرار ، كأن تكون الفترة طويلة جداً بين صدور القـــرار ونفاذه ، أو بسبب أن الدافع من وراء إصدار القرار الإدارى مع اقـــترانه بـــأجل موقـــف هـــو تحقيق مصلحة شخصية لمن صدر القرار لصــــالحــــه ولـــيس تحقـــيق المصـــلحة العامة ، أو لإخلال القرار بمبدأ المســـاواة فى التعيين بين الأفراد .

ولقد كشف مجلس الدولة الفرنسى فى بعض أحكامه صراحة عن هذا الاتجاه ومنها حكمه فى قضية Hamelle [١] ، حيث أقر فيها بصحة القـــرار الفردى المؤجل آثاره إلى تاريخ مستقبل بقوله أن مصلحة المرفق العام لا تستلزم تنفيذ القرار مباشرة .

ولقـــد أوضـــح الفقيه الفرنسى أوبى موقف مجلس الدولة الفرنسى بالنســـبة للقرارات الإدارية المعلقة على أجل موقف، وضوحاً كاملاً وذلك بقوله بأنه إذا كان القضاء الفرنسى قد أصدر أحكاماً ألغى بمقتضاها بعض القرارات التى أرجأت الإدارة آثارها إلى تاريخ مستقبـــل فلم يكن ذلك لهذا السبب (تأجيل آثارها إلى تاريخ مستقبل) وإنما لأسباب أخرى صاحبت هذا الإرجاء [٢] .

موقف مجلس الدولة المصرى :

إن المتتـــبع لأحكـــام مجلـــس الدولة المصرى سواء كانت أحكام المحكمــــة الإداريـــة العلـــيا ، أو أحكام محكمة القضاء الإدارى ، يجد أن القضـــــاء الإدارى المصرى يعترف بحق الإدارة فى تأجيل قراراتها سواء

---

(١) راجع : حكم مجلس الدولة الفرنسى بتاريخ ١٩٢١/١٠/٢٨ فى قضية Hamelle المجموعة ص ٨٩١ .

(٢) راجع : جان مارى أوبى ــ مقالة المنشور فى مجلة القانون العام الفرنسية ١٩٥٣ والسابق الإشارة إليه ــ ص ٥٤ .

فـي ذلـك القرارات الفردية أو التنظيمية بشرط أن تكون الغاية من هذا التأجيل تحقيق المصلحة العامة .

ومـن أحكـام المحكمـة الإداريـة العليا التى قضت فيها بصحة القـرار الفـردى المضاف إلى أجل موقف ، حكمها بتاريخ ١٧ نوفمبر ١٩٦٢ ، حيـث قضت بأنه " ...... وغنى عن البيان أن لجهة الإدارة أن تؤجـل آثـار قـراراتها شريطة أن يكون رائدها فى ذلك تحقيق الصالح العـام"[١] .

كذلك قضت محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٠ إبريل ١٩٦٩ بأنه " ليس هناك ما يمنع قانوناً من إرجاء نفاذ القرار الإدارى إلى تاريخ لاحق لصـدوره ، وذلـك بالنص على تاريخ معين لنفاذه ، فإذا ما حدد القرار تاريخاً معيناً وجب التقيد به فى إعمال أثر القرار بالنسبة للمراكز القانونية الـتى اشـتمل عليها ، ومن حيث أن نقل المدعى إلى مصلحة الضرائب واعتـباره من عداد موظفى المصلحة المشار إليها لا يمكن اعتباره نافذاً تترتـب علـيه جميع آثاره إلا من تاريخ ١٩٤٧/٨/١ أخذاً بصريح نص قرار النقل المشار إليه ، ولا محل للقول بأن تاريخ نفاذ قـرار النقـل هو تاريخ صدوره بعد أن حدد القرار تاريخ إنفاذ أثره......" [٢] .

كذلـك لم يلغى مجلس الدولة المصرى القرارات التنظيمية المعلقة علـى أجـل موقف ، بسبب تأجيل آثارها إلى تاريخ مستقبل ومن أحدث أحكـام محكمـة القضاء الإدارى ، والذى أيدت فيه صحة قرار تنظيمى بـرغم تعليقه على أجل موقف ، حكمها بتاريخ ٢ مايو ١٩٧٨ [٣]. حيث

---

(١) راجـع : حكـم المحكمـة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٦٢/١١/١٧ فى القضية رقم ٢٢٣١ لسنة ٦ ق مجموعة المبادئ التى قررتها السنة الثامنة ص ٧٢ .

(٢) راجع : حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٦٩/٤/١٠ فى القضية رقم ٨٣١ لسنة ١٤ ق المجموعة ص ٦٥٠ .

(٣) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٧٨/٥/٢ فى القضية رقم ١٢٣ لسنة ٣١ ق ـ لم ينشر بعد .

==

قضت بعدم بطلان قرار وزير التموين والتجارة (قرار تنظيمى) رقم ١٩ ١
لسـنة ١٩٧٧ ، والخاص بتجديد نسب الربح لكافة السلع المستوردة على الرغم من أنه مضاف إلى أجل موقف، هو تسعة شهور من تاريخ نشـره.

موقف الفقه الفرنسى والمصرى :

يمكـن القـول بأنـه لا توجد قاعدة أو مبدأ مجمع عليه فى الفقه الإدارى فـى فرنسـا أو فى مصر يمنع الإدارة من تأجيل آثار قراراتها، ولكـن الفقهـاء اختلفوا حول الأسباب التى من أجلها ألغى مجلس الدولة الفرنسـى العديد من القرارات المضافة إلى أجل موقف وبخاصة قرارات التعييـن المبتسرة فهناك فريق من الفقهاء يرى أن ذلك يرجع إلى مخالفة هـذه القرارات لقواعد الاختصاص من حيث الزمان ، وفريق آخر يرجع ذلـك إلـى انعدام أسبابها ، أما الفريق الثالث فإنه يرى أن مجلس الدولة الفرنسـى قـد ألغى القرارات المضافة إلى أجل موقف لأنها كانت مشوبة بعيب الانحراف .

وحـتى يمكننا استعراض آراء الفقهاء فى شأن القرارات الإدارية المضافة إلى أجل موقف ، يجدر بنا أن نفرق فى هذا الشأن بين القرارات التنظيمـية مـن ناحية ، والقرارات الفردية من ناحية أخرى ، لاختلاف طبـيعة كـل منهما عن الأخرى . فبينما القرارات التنظيمية تنشئ مراكز نظامـية عامة لا يمكن الاحتجاج فى مواجهتها بفكرة الحقوق المكتسبة ، وبيـنما يجـوز للإدارة إلغاء وتعديل القرارات التنظيمية (اللوائح) فى أى وقـت ، لا يجـوز لها إلغاء أو تعديل القرارات الفردية إلا بقيود معينة ، وفى خلال فترة زمنية محددة .

وسـوف نعـرض فيما يلى لموقف الفقه الفرنسى ، والمصرى ، بالنسبة للقرارات التنظيمية المضافة إلى أجل واقف، ثم نعقبه ببيان موقف

== ـ راجـع أيضاً فى نفس المعنى : حكمها فى نفس التاريخ فى القضية رقم ٢٧٦ لسنة ٣٢ ق لم ينشر بعد .

الفقــه الفرنســى والمصــرى بالنسبة للقرارات الفردية المضافة إلى أجل واقف، وأخيراً نوضح رأينا فى مدى مشروعية القرارات الإدارية المضافة إلى أجل واقف .

بالنسبة للقرارات التنظيمية :

يــرى غالبــية الفقه الفرنسى والمصرى ، أن القرارات الإدارية التنظيمــية يمكــن أن تكــون مضافة إلى أجل واقف ، وأن ذلك ليس من شأنــه التأثير على مشروعيتها .

فــيقول المفــوض " Teissier " أن السلطات الإدارية تستطيع ـــ بشرط احترام الدستور وسائر القوانين ـــ أن تنظم بالنسبة للمستقبل مختلف الإدارات العامة ، وكذا ظروف القائمين بالعمل فيها ، ولا يمكن القول فى مــثل هــذه الحالة بأن الإدارة تغتصب السلطة أو تعتدى على اختصاص الســلطة التى تخلفها ، إذ يظل لهذه الأخيرة حقها المطلق فى تعديل وإلغاء اللوائح التى تم وضعها من قبل (١) .

ويقــول الدكــتور سليمان الطماوى فى هذا الشأن (٢) أنه بالنسبة للوائــح ، يمكــن القطع بأن الإدارة تستطيع أن تصدر القرارات الإدارية التنظيمــية ، مــع إرجاء آثارها إلى تاريخ مستقبل، وذلك لأن القرارات

---

(١) راجــع : تقرير المفوض Teissier فى قضية Bigot الصادر حكمها من مجلس الدولة الفرنسى بتاريخ ١٩٠٧/٥/١٧ المجموعة ص ٤٦٠ وقد جاء به :

“Les representant de la puissance publique peuvent à la seule condition de respecter la constitution et les lois, règler pour l’avenir l’organisation des diverses administrations publiques et l’état du personnel qui en assure le fonctionnement en pareil cas, il n’y a ancune usurpation de fonction aucun empiètement sur les pouvoirs des successeurs qui demeureront toujours libres de modifier ou d’abroger les dispositions règle mentaires ainsi établies”.

(٢) راجع : الدكتور سليمان الطماوى ـــ المرجع السابق ـــ ص ٦١٤ .

التنظيمية لا تتولد عنها إلا مراكز نظامية عامة ، ومن ثم فلا يمكن التحدى فــى مواجهــتها بفكرة الحقوق المكتسبة أو المراكز الخاصة، ومن ناحية ثانــية، فإن القاعدة التى تخضع لها اللوائح تقوم على حق الإدارة المطلق فــى تعديلها فى كل وقت ، وبالتالى فإذا أصدرت سلطة إدارية لائحة لتنفذ بعــض مضــى مدة طالت أم قصرت ، فإن ذلك لا يتضمن بأى حال من الأحــوال الاعتداء على اختصاصات السلطة القائمة آنذاك ، إذ يكون لهذه الســلطة فى جميع الأحوال حق تعديل اللائحة وسحبها ، واستبدال غيرها بها بما يتفق مع مقتضيات سير المرافق العامة والحياة الإدارية .

ونحن نتفق مع الدكتور سليمان الطماوى فى الرأى الذى أخذ به، لأن طبيعة اللوائح تمكن الإدارة من تعديلها فى أى وقت ، ومن ثم لا يمكن القــول بأن إضافتها إلى أجل واقف يعتبر مخالفة لقواعد الاختصاص من حيث الزمان .

بالنسبة للقرارات الفردية :

لا توجد قاعدة ثابتة ــ كما سبق أن رأينا ــ تقضى بعدم مشروعية القــرارات الفــردية المضافة إلى أجل واقف ، ولكن الفقهاء اختلفوا حول الأســباب الــتى مــن أجلها ألغى مجلس الدولة الفرنسى قرارات التعيين المبتســرة ، ويرجع هذا الاختلاف إلى الطبيعة الخاصة للقرارات الفردية والتى سبق أن أوضحناها سلفاً .

وســوف نعــرض فيما يلى آراء الفقهاء التى قيلت لبيان الأسباب التى من أجلها ألغى مجلس الدولة الفرنسى قرارات التعيين المبتسرة .

الرأى الأول :

يــرى أصحاب هذا الرأى أن مجلس الدولة الفرنسى قد قام بإلغاء قــرارات التعييــن المبتســرة لمخالفــتها لقواعــد الاختصاص من حيث

الزمـــان[١].

ولعل المفوض Teissier هو أول من أشار إلى عدم الاختصاص مـــن حيث الزمان كأساس لعدم مشروعية إضافة القرار الإدارى إلى أجل موقـــف ، وكان ذلك فى تقريره فى قضية Bigot حيث قام بالتعليق على قرارات التعيين المؤجل تنفيذها إلى تاريخ مستقبل ، فقرر أن إصدار قرار إدارى مع إرجاء آثاره إلى تاريخ مستقبل يتضمن اعتداء على اختصاص الســـلطة القائمة آنذاك لأنه قد لا يستمر رئيس الجمهورية والوزراء الذين وقعوا قرار التعيين وبهذا يكونوا قد مارسوا حقاً لم ينشأ بعد ويكون مصدر القرار قد تجاوز اختصاص السلطة المنوط بها فى التاريخ الذى يرتب فيه القرار أثره [٢] .

ولقـــد أيـــد الفقيه Jeze [٣] .هذا الرأى حيث رأى فى الاستعمال السابق للسلطة دليل الانحراف والمحسوبية فوق ما ينطوى عليه من عيب الاختصاص من حيث الزمان ، فيقول : أن القرارات الصادرة بالتعيينات المبتســـرة معيـــبة مـــن حيث الاختصاص الزمانى Rationetemporis فالرئـــيس **Le supérieur** الـــذى يصدر قرار التعيين المضاف إلى أجل

---

(١) راجع فى الفقه الفرنسى :

ـ تقرير المفوض Téissier ـ السابق الإشارة إليه ـ ص ٤٦٠ .

- Jeze, Essai de la théorie générale de la competence, Notes de jurisprudence, R.D.P, 1923, P. 72.
- Jeze, la procéde thechnique de la nomination en droit public français, R.D.P, 1927, P. 575.
- J. M. Auby, Recherches sur l'application des actes administratifs dans le temps, R.D.P, 1953, P. 54.

(٢) راجع المفوض Teissier المرجع السابق ـ ص ٤٦١ .

(٣) راجع :

- Jeze : Essai de la théorie générale de la competence, Notes de jurisprudence, R.D.P, 1923, P. 72.

يتعدى على اختصاص خلفه Successeur ، كما أن الموظف المعين قد يـتوافر لديــه الكفاءة اللازمة حين خلو الوظيفة ، وأخيراً تعتبر القرارات المضافة إلى أجل معيبة من حيث الانحراف بالسلطة لقيامها على المحاباة والمحسوبية Le favoritisme .

ولقـد انتهى كل من المفوض " Teissier " والفقيه " Jeze" إلى القول بأن القرارات الفردية المضافة إلى أجل موقف تكون قرارات باطلة.

ونظراً لأن مجلس الدولة الفرنسى قد قضى بصحة بعض قرارات التعيين المبتسرة ، فقد قال أصحاب هذا الرأى تعليقاً على تلك الأحكام بأنها استثناء على خلاف القاعدة العامة فى هذا المجال وهى عدم صحة قرارات التعيين المبتسرة لمخالفتها لقواعد الاختصاص من حيث الزمان .

ولقد أورد كل من المفوض Teissier والفقيه " Jeze " حالة من تلك الحالات الاستثنائية فى نظرهم ــ فقالا بأنه لا يجوز الخروج على تلك القاعدة إلا فى حالة استثنائية واحدة ، هى أن يقرر المشرع ترقيات تلقائية بعد مضى مدة معينة أو بعض قضاء فترة فى الدرجة الوظيفية ، ففى تلك الحالات يجوز أن يصدر القرار قبل موعد سريانه ببضعة أيام.

كذلــك أضـــاف الفقيه " جيز " إلى الحالة السابقة حالة أخرى هى حالــة ما إذا كان الموظف سيبلغ سن الإحالة إلى المعاش ويقتضى الأمر تعييــن خلــف له لـيكون موجوداً عند تركه الخدمة لذلك يجوز للرئيس الإدارى أن يـبادر إلى هذا الإجراء ، ويقرر التعيين مقدماً لبعض الوقت ليتحقق بذلك استمرار العمل وعدم توقفه .

الرأى الثانى :

يـرى أصحاب هذا الرأي أن القرارات الإدارية الفردية المضافة إلى أجل موقف تعتبر قرارات غير مشروعة وذلك لانعدام أسبابها .

ولقـد اعتـنق هـذا الرأى الفقيه الفرنسى أوبى حيث أرجع عدم مشـروعية قرارات التعيين المبتسرة إلى انعدام أسبابها ، فقال أن شروط

التعيين قد لا تنطبق على المرشح للتعيين فى وقت خلو الوظيفة ففى هذا الوقت بالذات يجب أن يبحث الرئيس الإدارى ما إذا كان من الجائز تعيينه، فضلاً عن أن المرفق قد يتغير خلال المدة الواقعة بين إصدار القرار وسريانه [١] .

الرأى الثالث :

ويرى أصحاب هذا الرأى أن السبب فى إلغاء مجلس الدولة الفرنسى لقرارات التعيين المبتسرة إنما يرجع إلى مخالفة تلك القرارات للصالح العام ، وقيامها على المحاباة والمحسوبية .

أما إذا كانت إضافة القرار الإدارى إلى أجل موقف يقصد منه تحقيق الصالح العام والحفاظ على سير المرافق بانتظام واطراد فإن القرار فى هذه الحالة يكون مشروعاً ، فإلغاء مجلس الدولة الفرنسى لقرارات التعيين المبتسرة لم يكن لمجرد إضافة القرارات الإدارية إلى أجل موقف بل لأن هذه القرارات كانت تقوم على المحاباة والمحسوبية ولم يكن يقصد منها سوى تحقيق مصلحة شخصية .

ويعتنق هذا الرأى الدكتور سليمان الطماوى فيقول نحن نؤيد مشروعية اقتران القرارات الإدارية بأجل موقف لأننا لا نجد أسباباً جدية تحتم وضع قاعدة مطلقة تحول دون إرجاء آثار القرار إلى تاريخ مستقبل ويمكن القول دون مغالاة أن للإدارة أن تؤجل آثار قراراتها بشرط أن يكون رائدها فى ذلك تحقيق الصالح العام وهذا الشرط مفروض فى جميع الحالات دون حاجة إلى نص.

رأينا فى مشروعية القرارات الفردية المقترنة بأجل موقف :

رأينا فيما سبق أن بعض الفقهاء يرون أن القرارات الفردية المقترنة بأجل موقف تعتبر قرارات باطلة. وعلل البعض أسباب البطلان

---

(١) أوبى ــ المرجع السابق ــ ص ٥٩ ، ٦٠ .

بـأن هذا النوع من القرارات يخالف قواعد الاختصاص من حيث الزمان وعلل البعض الآخر عدم مشروعيتها بانعدام أسبابها .

وبمـتابعة مجلـس الدولة الفرنسى وجدنا أنه قد قضى فى بعض الأحـيان ببطلان تلك القرارات ، وقضى فى البعض الآخر بصحتها ، أما مجلـس الدولة المصرى فقد وضع قاعدة عامة في هذا الشأن مقتضاها أن لجهة الإدارة الحق فى أن تؤجل آثار قراراتها شريطة أن يكون رائدها فى ذلك تحقيق الصالح العام .

ونحـن نـرى أنـه لا غضاضة من اقتران القرار الإدارى بأجل موقف طالما أن الهدف من هذا التأجيل هو تحقيق المصلحة العامة فالعبرة فـى هـذا الصدد بالغاية المقصودة من تأجيل آثار القرار الإدارى ، فإذا كانـت تلـك الغاية يقصد من ورائها تحقيق الصالح العام وسير المرافق العامة بانتظام واطراد ، فإن القرار فى هذه الحالة يكون مشروعاً ، أما إذا كـان الهدف من تأجيل آثار القرار هو تحقيق مصلحة شخصية بعيدة كل الـبعد عـن المصلحة العامة ففى ذلك الحين يكـون القرار غير مشروع لـيس بسـبب تأجـيل آثاره إلى تاريخ مستقبل بل بسبب عدم مشروعية الغايـة من التأجيل .

ومشـروعية الغايـة مـن تأجـيل آثار القرار الإدارى ، أو عدم مشـروعيتهـا مسألة تقديرية يقدرها القضاء فى كل حالة على حدة وذلك فـى ظـل القـاعدة العامـة التى يخضع لها رجل الإدارة أثناء ممارسة اختصاصـاته والـتى تقضـى بضرورة أن يهدف فى جميع أعماله إلى تحقيـق المصلحة العامة وفى ظل قاعدة تخصيص الأهداف أيضاً .

ولقـد أخـذ بهذا الرأى كل من مجلس الدولة المصرى والفرنسى علـى السـواء ، فإلغاء مجلس الدولة الفرنسى للقرارات الإدارية المؤجلة آثارهـا إلى تاريخ مستقبل لم يكن بسبب مخالفتها لقواعد الاختصاص من حيـث الزمان ، ولا بسبب انعدام أسبابها، وإنما كان بسبب أن الغاية من

اقـــترانها بأجل موقف لم يكن تحقيق الصالح العام وإنما كان بهدف تحقيق مصـــلحـــة شخصـــية، ويـــدل على ذلك أن مجلس الدولة الفرنسى قضى بصحة بعض القرارات الإدارية على الرغم من أنها مقترنة بأجل موقف.

أما الحالتان اللتان ذكرهما المفوض Teissier والفقيه جيز واللذان يقـــولان أنهما استثناء من القاعدة العامة التى تقضى بعدم صحة القرارات الإدارية المؤجلة آثارها إلى تاريخ مستقبل ، فهما فى الواقع ليستا استثناء علـــى القـــاعدة العامة التى ذكراها ، والتى لم يقل أى من الفقهاء خلافهما بوجودها ــ بل هما يمثلان تطبيقاً للقاعدة العامة التى تقضى بضرورة أن تكون غاية الإدارة من قراراتها تحقيق المصلحة العامة .

المبحث السادس
انتهاء القرارات الإدارية

قد ينتهى القرار الإدارى وتزول قوته القانونية بانتهاء الأجل المحدد لسريانه ، وليس هذه الحالة فى حاجة إلى نقاش. وقد ينتهى القرار بإلغائه بحكم قضائى، وتختص مؤلفات القضاء الإدارى بمعالجة هذا الموضوع كما قد ينتهى القرار الإدارى وتنقضى قوته القانونية بقرار إدارى آخر يصدر من السلطة الإدارية المختصة ليجرد القرار الأول من قوته القانونية، أما بالنسبة للمستقبل فقط وهذا هو إلغاء القرار الإدارى . وأما بالنسبة للماضى والمستقبل وهذا هو سحب القرار الإدارى [1] . وذلك سواء أكانت السلطة المختصة هى نفس السلطة التى صدر عنها القرار ، أم السلطة الرئاسية بالنسبة لها [2] أم السلطة المركزية فيما يتعلق بقرارات السلطة اللامركزية .

تعريف الإلغاء والسحب :

ـ إلغاء القرار الإدارى هو تجريده من قوته القانونية بالنسبة

---

(١) وبالإضافة إلى ذلك قد ينتهى القرار الإدارى بإلغاء القانون الذى كان يستند إليه، وذلك كما لو كان هذا القرار يتمثل فى لائحة تنفيذية لقانون تم إلغاؤه .

(٢) قد تقوم بسحب القرار الإدارى سلطة أخرى غير تلك التى أصدرته أو جهة الرئاسة بالنسبة لها . ويكون ذلك فى حالة سحب القرار المعيب لعدم الاختصاص بواسطة السلطة المختصة أصلاً بإصداره رغم أنه غير صادر منها وإنما من سلطة أخرى غير مختصة . (راجع : دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٣٢٦) .

وقد يمنع القانون صراحة الجهة التى أصدرت القرار من إعادة النظر فيه ولو كان معيباً لينظم طرقاً معينة للطعن فى هذا القرار . مثال ذلك قرارات المجالس التأديبية وقرارات الهيئات الإدارية ذات الاختصاص القضائى . ومثل هذه الحالات لا يثير إشكالاً لوجود النص الصريح .

وفضلاً عما تقدم يمتنع على مصدر القرار إعادة النظر فيه إذا فصلت السلطة الرئاسية فى التظلم المقدم بشأنه .

للمستقبل فقط مع بقاء ما خلف من آثار فى الماضى ، وذلك بواسطة السلطة الإدارية المختصة .

ـ وسحب القرار الإدارى هو تجريده من قوته القانونية بالنسبة للماضى والمستقبل فتزول كل آثاره ويعتبر كأن لم يكن ، وذلك أيضاً بواسطة السلطة الإدارية المختصة .

وقد يتناول الإلغاء أو السحب القرار الإدارى بأكمله ، كما قد يكون جزئياً يصيب بعضاً من هذا القرار فى الحالات التى يقبل فيها القرار التجزئة . وذلك كسحب أو إلغاء قرار التعيين بالنسبة لبعض من شملهم القرار من الموظفين (١) .

ـ الاعتبارات التى تحكم جواز إعادة النظر فى القرار :

تقوم القواعد التى وضعها القضاء لتحكم أمر إمكان قيام الإدارة بإعادة النظر فى القرارات التى سبق أن أصدرتها على أساس اعتبارات متعددة ومتشابكة **نوجزها فيما يلى :**

ـ **الاعتبار الأول** هو حق الإدارة فى أن تغير رأيها ، إما لتدارك خطأ وقع منها ـ وهى ليست منزهة عن الخطأ ـ وإما لتضع فى الاعتبار ما استجد من عناصر لم تكن أمامها من قبل . ولاشك أن فى منح الإدارة مثل هذا الحق رعاية للمصلحة العامة التى تعمل من أجلها .

ـ **أما الاعتبار الثانى** فهو حماية صالح الأفراد الذين تولدت لهم من

---

(١) ولا يلزم أن يكون الإلغاء أو السحب صريحاً ، بل قد يكون ضمنياً . وذلك لأن الإلغاء أو السحب يتم بقرار إدارى . وهذا القرار ـ كما سبق أن بينا ـ قد يكون صريحاً كما قد يكون ضمنياً . وبخصوص السحب الضمنى للقرار الإدارى تقول محكمة القضاء الإدارى المصرية فى حكمها الصادر فى ٢٨ أكتوبر عام ١٩٥٨ س ١٢ ص ١٤٦ ، "أن تأشير الوزير على التظلم المقدم من صاحب المصنع بإعادة عرض الموضوع .. لبحثه فى ضوء الشكوى المقدمة ، يعتبر عدولاً منه عن القرار الأول وسحباً له ، مادام قد تم فى الميعاد القانونى وقبل مضى ستين يوماً على صدوره " .

القرارات المراد إعادة النظر فيها حقوق مكتسبة [١] ، ولزوم ذلك لاستقرار المعاملات . ولاشك أن القرارات المعيبة فى هذا الشأن يجب أن تكون أقل قيمة واحتراماً من القرارات السليمة ، إذ الأصل ألا تنتج القرارات غير المشروعة حقوقاً للأفراد .

ـ **أما الاعتبار الثالث** فهو التفرقة بين القرارات اللائحية والقرارات الفردية . فالأولى تضع قواعد عامة مجردة لا تنشئ حقوقاً لأحد ، وإن كانت القرارات الفردية التى تصدر تطبيقاً لها يمكن أن تكون مصدراً للحقوق المكتسبة . أما القرارات الفردية فغالبيتها الساحقة ترتب حقوقاً للأفراد ومن ناحية أخرى فإن القواعد العامة التى تضعها القرارات اللائحية ـ على خلاف الفردية ـ لا يمكن للإدارة إنهاؤها بأثر رجعى أيا كانت مشروعيتها .

ـ **أما الاعتبار الرابع والأخير** فهو التفرقة بين القرارات المشروعة والقرارات غير المشروعة . إذ لاشك فى وجود صلة بين إنهاء القرارات الإدارية وعدم مشروعيتها. لذلك يختلف حكم إلغاء القرار الإدارى أو سحبه بالنسبة للقرارات السليمة عنه فيما يتعلق بالقرارات المعيبة " [٢] .

---

(١) والحق الذى يرتبه القرار يؤخذ بمعناه الواسع سواء أكان حقاً شخصياً كالحقوق المترتبة على العقود أم حقاً شرطياً كتلك الناتجة عن الوظائف العامة. (دى لوبادير، المرجع السابق ، ص ٣٢٤) . وبعبارة أخرى فإن ترتيب الحق للفرد يعنى منحه مركزاً قانونياً أفضل من مركزه السابق (ريفيرو ، المرجع السابق ، ص ٩٤) .

(٢) وبناء على هذه الاعتبارات قسم بعض الفقهاء حالات إنهاء الإدارة للقرار الإدارى بسحبه أو إلغائه على أساس مدى سلطتها فى ذلك من حيث الإلزام أو الجواز أو التحريم . وذلك على النحو التالى :

أولاً : **بالنسبة للقرارات اللائحية** ، يجوز دائماً إلغاؤها سواء أكانت مشروعة أم غير مشروعة ، لأنها لا تولد حقوقاً لأحد ، ولكن لا يجوز سحبها وإلا كان فى ذلك اعتداء على المبدأ الذى يقضى بأن اللوائح تضع قواعد لتطبق على المستقبل فقط .

ثانياً : **بالنسبة للقرارات الفردية** ، يكون الوضع كما يلى : ==

وعلى أساس هذه التفرقة نتناول فيما يلى دراسة الموضوع :

أولاً : نهاية القرارات السليمة :

نفرق فى هذا المجال بين الإلغاء وهو تجريد القرار من قوته القانونية بالنسبة للمستقبل فقط ، والسحب هو تجريده من آثاره القانونية بالنسبة للماضى والمستقبل فيعتبر كأن لم يكن (١) .

١ ـ إلغاء القرارات السليمة :

أن القرارات التى لم تترتب عليها حقوق مكتسبة يجوز دائماً إلغاؤها. أما تلك التى رتبت مثل هذه الحقوق فيجب أن نفرق فى داخلها بين القرارات اللائحية والقرارات الفردية :

ـ فالقرارات اللائحية ـ وهى فى الحقيقة لا ترتب حقوقاً مكتسبة لأحد ـ يجوز دائماً إلغاؤها لأنها تضع قواعد تنظيمية تقبل بطبيعتها التعديل والتغيير طبقاً لمقتضيات المصلحة العامة . بل أن إلغاء اللائحة أو تعديلها يعتبر واجباً على الإدارة ـ فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى ـ إذا حدث وتغيرت الظروف عما كانت عليه وقت صدورها ، بحيث ما كانت الإدارة لتصدرها بصورتها التي صدرت بها لو وضعت مثل هذه الظروف فى الاعتبار .

== ـ تلتزم الإدارة بسحب قرارها إذا كان القرار غير مشروع ولم يرتب حقوقاً للأفراد.

ـ تحرم الإدارة من سحب قرارها إذا كان القرار مشروعاً ومكسباً للحقوق .

ـ يجوز للإدارة سحب قرارها إذا كان مشروعاً ولم يولد حقوقاً للأفراد .

ـ يجوز للإدارة سحب قرارها إذا كان باطلاً ورتب حقوقاً للأفراد ، وذلك خلال مدة جواز الطعن فيه .

راجع فى تفصيل ذلك :

M. Waline, Traité de droit administratif, 1963, p. 558 et 559.

(١) وذلك باستثناء بعض الآثار التى يمكن أن تبقى بعد السحب تطبيقاً لقواعد أخرى تقوم على اعتبارات معينة . مثال ذلك ما يترتب على تطبيق نظرية الموظف الفعلى أو الواقعى كما سبق البيان .

ــ أمــا بالنســبة للقــرارات الفــردية فالقاعدة فى القضاء الإدارى الفرنســى والمصــرى هــى عــدم جواز إلغاء القرارات الفردية السليمة الصــادرة طــبقاً للقــانون ، وذلك ضماناً لاستقرار المعاملات ، ولعــدم المساس بما يترتب عليها للأفراد من حق بالمعنى الواسع لهذه الكلمة .

إلا أن هذه القاعدة ليست مطلقة ، إذ أن انتظام أحوال الإدارة يستلزم إمكــان إلغــاء مثل هذه القرارات إذا وجدت المبررات القانونية ، أى فى الحــالات وبالإجــراءات الــتى يحددها القانون . فيجوز إلغاء الترخيص الممــنوح لأحــد الأفــراد إذا زال شرط من شروط الترخيص أو اقتضت المصــلحة العامــة ذلك طبقاً لما يقضى به القانون . وفصل الموظف ــ سواء بالطريق التأديبى أو بغير الطريق التأديبى ــ وهو يعتبر إلغاء لقرار تعيينه يجوز فى الحالات التى يسمح بها القانون .

ولا يعتبر القضاء الإدارى من القرارات المرتبة للحقوق ترخيصات البوليس، والقرارات ذات الصبغة الوقتية بشغل الطريق العام، أو القرارات التى علقت آثارهــا على شرط [1] ، وكذلك القرارات الولائية كمنح أجازة مرضية لأحد الموظفين فى غير الحالات التى يوجب القانون فيها ذلك [2].

٢ ــ سحب القرارات السليمة :

يرى القضاء الإدارى فى فرنسا ومصر عدم جواز سحب القرارات الســليمة سواء أكانت لائحية أم فردية ، إذ أن السحب بما له من أثر يمتد إلى الماضى لا يتفق وقاعدة عدم رجعية القرار الإدارى .

فبالنســبة للقــرار اللائحى لا يجوز سحبه [3] ، لأن اللائحة تضع

---

(١) راجع : أندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٣٢٤ .

(٢) الدكتور سليمان الطماوى : الوجيز فى القانون الإدارى ، ١٩٧٣ ، ص ٦٧٦ .

(٣) ومع ذلك يرى بعض الفقهاء جواز سحب القرارات التنظيمية دائماً حتى وإن كانت مشروعة لأنها لا تولد حقوقاً مكتسبة لأحد .

راجع فى ذلك : الدكتور طعيمة الجرف : القانون الإدارى ، ١٩٧٣ ، ص ٥١١ .

قواعد عامة لتطبق على الوقائع اللاحقة على صدورها دون السابقة [١] .

وبالنسبة للقرار الفردى لا يجوز سحبه إلا استثناء فى الحالات القليلة التى لا يولد فيها حقوقاً مكتسبة كما سبق القول . وذلك كما هو الحال فى القرارات التأديبية . لذلك أجاز مجلس الدولة سحب قرار فصل الموظف ، بشـــرط ألا يكون قد تم تعيين موظف آخر فى الوظيفة التى خلت بالفعل ، حتى لا يمس قرار السحب بحقوق هذا الموظف الجديد ، ويعلل الفقه جواز سحب مثل هذا القرار بالاعتبارات الإنسانية ومسائل العدالة ، إذ أن إعادة تعييـــن الموظـــف الذى سبق فصله قد يكون من الأمور الصعبة ، بسبب تغيـــير شروط التعيين مثلاً . كما أن التعيين قد يضر الموظف فيما يتعلق بأقدميته وما له من مدة خدمة .

ثانياً : نهاية القرارات المعيبة :

القـــاعدة أن القـــرارات اللائحية لا يجوز سحبها وإن كانت معيبة ، وإنمـــا يكـــتفى بإلغائهـــا كمـــا ســـبق القول . أما القرارات الفردية غير المشـــروعة[٢] ، فيجوز سحبها . ويحق للأفراد مطالبة الإدارة بذلك ، فإذا رفضت كان رفضها تجاوزاً غير مشروع للسلطة . ويجب أن يتم السحب

---

(١) كمـــا أن القـــانون كذلك ــ وهو أعلى درجة من اللائحة ــ لا ينطبق بأثر رجعى على الوقائع السابقة على تاريخ العمل به . وهذه قاعدة دستورية على نحو ما بينا .

(٢) يجب أن يكون القرار المسحوب حقيقة غير مشروع ، كأن تكون الإدارة قد عينت أحد الموظفين دون أن تتوافر فيه الشروط التى يستلزمها القانون . فإذا كان الأمر لا يـــتعلق بعدم المشروعية وإنما بعدم ملاءمة القرار للحالات التى صدر من أجلها فـــلا يجـــوز للإدارة أن تسحبه مادام يمس حقوق الأفراد . ومع ذلك أجاز مجلس الدولة الفرنسى للسلطة الرئاسية لمصدر القرار إلغاءه لعدم الملاءمة إذا وجد نص ولو لائحى يسمح بذلك . راجع :

C. E. 29 Mars 1968, Manutacture Française De Peneumatiques Michelin.

خـلال المـدة التى يجوز فيها الطعن فى هذه القرارات أمام القضاء [١] . ويعتبر السحب فى هذه الحالة جزاء لعدم المشروعية توقعه الإدارة بنفسها لتـتقى به الطعن القضائى . وليس فى ذلك اعتداء على الحقوق المكتسبة للأفراد لأن الأمر يتعلق بقرارات غير مشروعة وليس من شأنها أن ترتب حقوقاً مكتسبة لأحد.

ولمـا كان إلغاء القرار الإدارى ــ كما سبق أن أوضحنا ــ يؤدى إلـى انتهـاء آثاره بالنسبة للمستقبل دون الماضى ، فإن الإدارة لا تكتفى بإلغـاء القـرار المعيب وإنما تقوم بسحبه لتنتهى آثاره منذ نشأتها ، نظراً لعدم مشروعية أساسها ، وإلا تعرض هذا القرار ــ فى حالة الطعن فيه ــ للإلغـاء القضـائى بمـا له من أثر رجعى . ويترتب على سحب القرار المعيـب زوالـه بأثر رجعى يمتد إلى صدوره [٢] ، واعتبار آثاره كأن لم تكـن كقاعدة عامة، إلا ما يستثنى منها تطبيقاً لقاعدة أخرى لها مبرراتها كقاعدة الموظف الفعلى التى سبق بيانها .

ويجـب أن يتم سحب القرار الإدارى المعيب فى خلال الفترة التى يجـوز فيها الطعن فى هذا القرار أمام القضـاء ، وهى فى الأصل ستون يومـاً . على أن المدة التى يجوز فيها السحب تمتد مع امتداد مدة الطعن لسبب من الأسبـاب كالتظلم الولائى أو الرئاسى إلى من أصدر القرار أو رئيسـه. كمـا يجوز سحب القرار الإدارى فى أثناء نظر الطعن فيه أمام القضـاء وفـى هذه الحالة يجب أن يكون السحب لنفس الأسباب التى من

---

(١) وفـى الـبلاد التى لا يوجد فيها قضاء إلغاء يجوز للإدارة ــ ما لم ينص القانون علـى خـلاف ذلـك ــ سحب قراراتها المعيبة فى أى وقت تشاء دون التقيد بمدة معيـنة، رغم ما يؤدى إليه ذلك من عدم استقرار القرارات الإدارية وزعزعة الثقة بالمعاملات .

(٢) يستتبع سحب القرار الفردى وجوب سحب القرارات التى اتخذت تنفيذاً له أو بناء عليه إذا كانت فردية ، أما إذا كانت لائحية فلا يجوز سحبها رغم بطلان أساسها ، وذلك حفاظاً على مبدأ عدم رجعية القواعد اللائحية .

أجلها رفع الطعن وفى حدوده .

كـل ذلـك يبيـن مدى التقارب والتشابه بين السحب كجزاء لعدم المشـروعية توقعـه الإدارة بنفسها ، وبين الإلغاء القضائى كجزاء لعدم المشـروعية ينطق به القاضى الإدارى بناء على طلب أصحاب الشأن من الأفراد .

فإذا انقضت المدة التى يكون القرار الإدارى فيها مهدداً قضائياً يغلق الباب أمام الإدارة فيما يتعلق بالسحب كما يغلق أمام الأفراد بانتهاء مواعيد الطعن ، ويأخذ القرار غير المشروع فى هذه الحالة حكم القرار المشروع ويعتبر مصدراً للحقوق ، وذلك حفاظاً على استقرار المعاملات والأوضاع القانونية .

غير أن هذا لا يمنع من :

ـ إمكـان رفـع دعوى التعويض عن الأضرار الناشئة عن القرار المعيـب رغـم تحصنه بفوات ميعاد الطعن فيه بالإلغاء . وذلك لأن مدة الطعن بالتعويض أطول من مدة الطعن بالإلغاء .

ـ إمكان الدفع بعدم مشروعية اللائحة ـ أى القرار التنظيمى دون الفـردى ـ إذا أريـد تطبـيقها على الأفراد لأن هذا الدفع لا يتقادم وذلك فضلاً عن جواز الطعن بالإلغاء فى القرارات الفردية الصادرة تطبيقاً لها .

حالات جواز السحب بعد الميعاد :

يستثنى القضاء الإدارى بعض الحالات التى يجوز فيها سحب القرار الإدارى دون تقيد بمدة معينة ، وهذه الحالات هى :

١ ـ حالة انعدام القرار :

يفـرق الفقه والقضاء ـ كما سنرى ـ بين القرار الباطل والقـرار المعـدوم. وهـذا الأخير هو الذى تبلغ درجة جسامة العيب فيه حداً يفقده صـفته كقرار إدارى فيتعذر القول بأنه تطبيق للائحة أو قانون ، ويجوز

سحبه فى أى وقت (١) .

٢ ــ حالــة تأخــر ظهــور عدم مشروعية القرار الفردى المتخذ أساساً لغيره:

فى هذه الحالة يصدر قرار فردى بنـــاء على قرار فردى آخر يحكم ببطلانه بعـــد أن يكون ميعاد الطعن فى القرار المترتب عليه قد فات. فلا تظهر عدم مشروعية القرار الذى صدر مؤخراً إلا بعد فوات ميعاد الطعن فيه . وهنا يجوز سحب هذا القــرار كما يجوز الطعن فيه قضائياً بصرف الــنظر عــن فوات مدة الطعن . فإبطال قرار فصل الموظف مثلاً يسمح بســحب القــرار الصادر بتعيين خلفه رغم انتهاء مواعيد الطعن فى هذا القــرار ، والحكمة فى عدم اشتراط المدة فى هذه الحالة واضحة ، إذ فى خلال هذه المدة لم تكن عدم مشروعية القرار قد ظهرت بعد ، وبالتالى لم يكن ثمة دافع للإدارة للتفكير فى سحب هذا القرار .

غــير أن هــذه الحكمــة لا تؤخذ فى الاعتبار إلا بالنسبة للقرارات الفــردية دون اللائحــية. فظهــور عدم مشروعية اللائحة المتخذة أساساً لقرارات فردية لا يؤدى إلى نفس النتيجة فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى الــذى رفــض إمكــان إعادة النظر ــ إدارياً أو قضائياً ــ فى مشروعية القرارات الفردية التى اتخذت بناء عليها وتحصنت بفوات ميعاد الطعن(٢).

---

(١) راجع :

- C. E. 3 Février 1956, De Fontbonne;
- R. D. P. 1956, p. 859, Note Waline.

(٢) راجع :

C. E. 1er Avril 1960, Quériaud.

ويرجع سر التفرقة فى النتيجة ــ فيما نعتقد ــ بين حالتى بطلان القرار الفردى وبطــلان القــرار اللائحــى ، بحيــث يجوز فى الحالة الأولى دون الثانية سحب القرارات الفردية المستندة إليها أو الطعن فيها ، إلى أن القرار الفردى المتخذ أساساً لغيره يمس حقوق الأفراد المكتسبة، كما أن القرار المترتب عليه عادة ما يمس هو الآخــر نفس هذه الحقوق بصورة أو بأخرى . وذلك بخلاف القرار اللائحى الذى يضع قاعدة عامة مجردة.

٣ ــ حالة قيام القرار على غش أو تدليس :

يجوز كذلك سحب القرار الإدارى دون التقيد بمدة جواز الطعن فى حالة قيامه على غش أو تدليس من جانب صاحب المصلحة . إذ القاعدة أن الغش يفسد كل شيء . كما أن حسن نية المستفيد من القرار هى التى تبرر عدم جواز المساس به بعد فوات مواعيد الطعن، فإذا انتفى حسن نيته فاتت الحكمة من حماية القرار .

٤ ــ حالة القرار الذى لم يعلن أو ينشر :

لا تسرى المدة التى يجوز فيها سحب القرار الإدارى إلا من تاريخ شهره بإعلانه أو نشره حسب طبيعته الفردية أو اللائحية . فإذا لم يتم ذلك فإن مدة السحب لا تبدأ فى مواجهة الإدارة وتستطيع الإدارة سحبه فى أى لحظة ، ولا فى مواجهة الأفراد الذين يستطيعون الطعن فيه قضائياً دون التقيد بميعاد [١] . غير أن هذه الحالة لا تصدق إلا بالنسبة للقرارات الصريحة فقط دون غيرها. أما القرارات الضمنية التى تنشأ ــ حسب القانون ــ من سكون الإدارة خلال مدة معينة . فإنها تصبح نهائية بانتهاء هذه المدة ولا يجوز للإدارة سحبها حتى إبان مدة جواز الطعن فيها [٢] .

٥ ــ حالة القرارات المبنية على سلطة مقيدة :

ويضيف مجلس الدولة المصرى ــ دون الفرنسى ــ إلى ذلك حالة القرارات الإدارية المبنية على سلطة مقيدة . أى الحالة التى لا يمنح القانون فيها الإدارة سلطة تقديرية فى إصدار قراراتها . إذ فى هذه الحالة تنشأ المراكز القانونية من القاعدة التى يطبقها القرار مباشرة، أما القرار

---

(١) راجع :

- C. E. 6 Mars 1966, Ville De Bagneux.
- R. D. P., 1967, p. 339.

(٢) راجع :

- C. E. 14 Novembre 1969, Eve, R. D. F., 1970, p. 784, Note Waline.

نفســه فإنــه يشبــه العمل المادى ويرى بعض الفقهاء أن هذا الاتجاه من جانــب مجلــس الدولة المصرى منتقد لأن القرار المعيب يجب أن يستقر بمضى مدة التقاضى بصرف النظر عن مدى سلطة الإدارة فى إصداره . غــير أننــا نرى أن هذا الاتجاه محمود ، لأن القرار غير المشروع الذى لــيس للإدارة سلطة تقديرية فى إصداره يخالف القانون مخالفة صارخة ، يكــاد يتساوى فيها مع القرار المعدوم. إذ أن القرار المعيب فى هذه الحالة ليس له أى أساس من القانون الذى يستند إليه. ذلك أن القانون الذى يحرم الإدارة من السلطة التقديرية فى مجاله ويلزمها بإصداره على نحو معين لا خيار لها فيه .

ولا يفوتنا فى النهاية أن نذكر بأن القرار الساحب يعتبر قراراً إدارياً كغــيره مــن القرارات ، يجوز الرجوع فيه من جانب الإدارة بسحبه هو الآخــر إذا كان معيباً ، وإعادة القرار الأول إلى ما كان عليه . كما يجوز الطعن فيه أمام القضاء الإدارى .

الفصل الثالث

حق الإدارة فى تنفيذ قراراتها تنفيذاً مباشراً

المقصود بحق التنفيذ المباشر :

حق التنفيذ المباشر . هو حق الإدارة فى أن تنفـذ قراراتها بنفسها علـى الأفـراد تنفيذاً جبرياً دون حاجة إلى الحصول على إذن سابق من القضاء .

ويعـد حق التنفيذ المباشر من أهم الامتيازات التى تتمتع بها الإدارة فـى مـزاولة نشاطها . إذ عن طريقه تستطيع الإدارة ــ فى حالة امتناع الأفـراد عـن تنفيذ قراراتها اختياراً ــ أن تحصل على ما لها من حقوق قبلهم مباشرة وبالقوة إذا لزم الأمر .

وفى حقيقة الأمر أن هذا التنفيذ المباشر يدعم ما لقرارات الإدارة فى ذاتهـا مـن قـوة تنفيذية فى أنها يمكن أن ترتب آثاراً فى حق الأفراد بصرف النظر عن إرادتهم .

حالات التنفيذ المباشر :

أن حـق الإدارة فـى التنفيذ المباشر يستمد من القاعدة العامة التى مقتضاها ــ بالنسبة للإدارة والأفراد على السواء ــ ضرورة الالتجاء إلى القضاء فى حالة المنازعة لإمكان تحصيل الحقوق التى لهم لدى الغير [١] . وقد اقتضت هذا الاستثناء بالنسبة للإدارة اعتبارات المصلحة العامة التى

---

(١) هذه هى القاعدة التى يعتنقها مجلس الدولة الفرنسى ، ويردها فى أحكامه ، كما أن أحكام محكمة التنازع فى فرنسا تؤيدها . ولقد اعتنق القضاء الإدارى المصرى هذا المـبدأ باستمرار ، ومن أوضح أحكامه صياغة فى هذا الخصوص ، حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٦٢ س ٦ ص ٩٥ ، وفيه تقـرر : "... أن التنفـيذ المباشر ليس الأصل فى معاملة الإدارة للأفراد ، وإنما الأصل أن تلجأ الإدارة ــ شأنها فى ذلك شأن الأفراد ــ إلى القضاء لاستيفاء حقوقها " .

تعمــل الإدارة علـــى تحقيقها . ونظراً لخطورة هذا الحق بالنسبة للحقوق والحــريات العامة فإن استخدام السلطة الإدارية للقوة المادية فى التنفيذ لا يجوز ــ حسب ما استقر عليه الفقه والقضاء ــ إلا فى ثلاث حالات هى :

الحالة الأولى : إذا وجد نص صريح فى القوانين واللوائــح يبيح للإدارة استعمال هذا الحق .

لاشــك أن لـــلإدارة أن تلجــأ إلى استخدام القوة المادية فى تنفيــذ قـــراراتها فى الحالات التى يجيز لها القانون فيها ذلك صراحة . ولا تثير هذه الحالة أية صعوبة ويمكن أن نجد لها أمثلة متعددة فى التشريعات .

ــ ومـــن أهم هذه الأمثلة فى القانون المصرى ما يقضى به القانون رقــم ٣٠٨ لســنة ١٩٥٥ من جواز اتخاذ إجراءات الحجز الإدارى على الأمـــوال فـــى حالـــة عـــدم الوفـــــاء ببعض مستحقات السلطة الإدارية كالضرائب والرسوم والغرامات .

ــ ومـــن حالات جواز التنفيذ الجبرى كذلك ما أتى به القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٥١ ــ المعدل بالقانون رقم ٢٢٥ لسنة ١٩٥٦ والقانون رقم ٤٣ لســنة ١٩٦٢ ــ الــذى يخول الإدارة الحق فى أن تخصم من مرتب الموظـــف فى حدود الربع ما يكون مطلوباً لها من الموظف بسبب يتعلق بأداء الوظيفة أو لاسترداد ما صرف إليه بغير وجه حق .

ــ ومن حالات التنفيذ المباشر كذلك ما نصت عليه المادة ٩٧٠ من القانون المدنى المصرى بعد تعديلها بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٠ من أنه يجوز للوزير المختص فى حالة اعتداء الأفراد على أموال الدولة الخاصة إزالة الاعتداء إدارياً .

الحالة الثانية : إذا رفض الأفراد تنفيذ قانون أو لائحة لم ينص فيها على جــزاء لمن يخالفها :

فقد أباح القضاء للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر فى حالة رفض الأفـــراد تنفيذ قانون أو لائحة لم ينص فيها على جزاء لمن يخالفها وذلك

لكفالـــة احـــترام النصوص القانونية وألا تعطل تنفيذ القانون والإدارة هى المكلفة بتنفيذه .

ولقد اعترفت محكمة تنازع الاختصاص الفرنسية بهذا الحق فى حكم شهير لها صدر فى ٢ ديسمبر عام ١٩٠٢ ، وذلك بخصوص تنفيذ الإدارة مرســوم بإخلاء إحدى دور الراهبات . وكان هذا المرسوم قد صدر تنفيذا للمـــادة (١٣) مـــن قـــانون أول يوليه سنة ١٩٠١ فقررت المحكمة أنه لا تثريـــب على الإدارة إذا استخدمت حقها فى التنفيذ الجبرى فى هذه الحالة لأن القـــانون المذكور لم يشر إلى طريق آخر لتنفيذ أحكامه[1] ، ولايزال القضاء الفرنسى يطبق هذا المبدأ حتى الآن .

أمـــا فـــى مصر فإن الوضع يختلف . وذلك لأن المادة (٣٨٠) من قـــانون العقوبات المصرى — ولا مقابل لها فى القانون الفرنسى — تضع عقوبـــة عامة للمخالفات المرتكبة ضد أحكام اللوائح التى لا تتضمن جزاء علـــى مخالفـــة أحكامها . ومؤدى وجود جزاء لمخالفة أحكام اللوائح فى جمـــيع الأحوال أن الإدارة لا تستطيع الالتجاء إلى التنفيذ المباشـــر لتنفيذ أى لائحـــة مـــن اللوائح بل عليها اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتوقيع الجزاء المنصـــوص عليه سواء فى ذات اللائحة أو فى قانون العقوبات فى حالة خلو اللائحة مـــن الجزاءات .

وعلـــى ذلـــك فإنـــه فى مصر لا يجوز للإدارة اللجوء إلى التنفيذ المباشر فى حالة وجود نص بلا جزاء إلا إذا تعلق الأمر بقانون لا يحتاج تنفـــيذه إلى صدور لائحة تنفيذية — وهو أمر نادر — واقتضت الضرورة الإســـراع بتنفيذ هذا القانون دون انتظار استصدار حكم قضائى . وعندئذ يســـتند التنفـــيذ المباشـــر إلى حالة الضرورة التى نتحدث عنها فى الفقرة التالية.

---

(١) راجع :
T. C., 2-12-1902, Seiété immofilière, De Saint – Just.

الحالة الثالثة : حالة الضرورة :

ومقتضـــى حالة الضرورة أن تجد الإدارة نفسها أمام خطر داهم ، يقتضـــى منها أن تتدخل فوراً للمحافظة على الأمن أو السكينة أو الصحة العامة ، بحيث لو انتظرت حكم القضاء لترتب على ذلك أخطار جسيمة . وفى هذه الحالة يجوز للإدارة أن تلجـــأ إلى التنفيذ المباشر حتى ولو كان المشـــرع يمنعها صراحة من الالتجاء إليه إذ القاعدة أن الضرورات تبيح المحظورات . ونظرية الضرورة ليست مقصورة على القانـــون الإدارى ولكنها نظرية عامة وشاملة تمتد إلى جميع فروع القانون

علـــى أن المشرع قد يتوقع الضرورة وينص على حق الإدارة فى الـــتدخل عند تحققها. والمتفق عليه أن المشرع فى هذه الحالات لا ينشئ للإدارة حقاً جديداً ، ولكنه يؤكد لها حقاً ثابتاً من قبل ، وكل ما يترتب على نص المشرع فى هذه الحالة ، هو التزام الإدارة بسلوك السبيل الذى رسمه لهـــا المشـــرع فى حالة الضرورة المنصوص عليها ، كما لو اشترط أن تسبب قرارها أو تنذر الأفراد .

أمـــا فى غير الأحوال المنصوص عليها صراحة ، فالإجماع منعقد على أن للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر فى حالة الضرورة . وقد طبق هـــذا المـــبدأ مجلس الدولة الفرنسى، وطبقته المحاكم المصرية فى أحوال عديدة ، بتبرير عمل الإدارة إذ قامت بإطفاء قمينة طوب بجوار المساكن ، وأنشـــئت مخالفـــة للقوانين ، أو إطلاق النار أثناء المظاهرات ، أو فض المراســـلات المتبادلة بين أشخاص اشتهر عنهم الاتجار فى المخدرات، أو القـــبض علـــى بعض الأشخاص لمنع الإخلال بالأمن العام ، إذا كان هذا الإجراء هو الوسيلة الوحيدة لمنع الضرر ، كما أن مجلس الدولة المصرى قـــد سلم بحق الإدارة فى الالتجاء إلى التنفيذ المباشر فى حالة الضرورة ، إذا ما تحققت شروطها المتفق عليها فى مسألة مصادرة الصحف وإلغائها إدارياً .

ولما كان التنفيذ المباشر فى حالة الضرورة يمثل أكبر خطر يتهدد الأفراد فى حرياتهم وفى أموالهم ، كما أنه يتناول جميع الميادين ، حتى ولو كان المشرع قد نظم طريقة معينة يجب على الإدارة أن تتبعها فى حالة تدخلها ، فقد عمل الفقه والقضاء على حصر استعمال حق التنفيذ المباشر فى حالة الضرورة فى دائرة ضيقة ، بوضع شروط تمنع استعماله فى غير ما أعد له . ويمكن إجمال هذه الشروط فيما يلى :

١ ـ **وجود خطر جسيم يهدد النظام العام** L'ordre public بمدلولاته الثلاثة (الصحة . الأمن . والسكينة) ويتطلب من الإدارة سرعة التدخل لتلافيه ، وهذه هى الضرورة التى تبيح تدخل الإدارة عن طريق التنفيذ المباشر .

٢ ـ **أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية** ، لأن الأصل ألا تستعمل الإدارة فى أداء واجبها إلا الوسائل التى وضعها القانون بين يديها ، وليس لها أن تستبدل بها غيرها إلا إذا تأكدت أن الوسائل العادية غير مجدية فى المحافظة على النظام العام . كما أن هذا يتطلب بالبداهة أن يمانع الأفراد فى النزول على إرادة الإدارة بإبداء ممانعة من جانبهم فى تنفيذ ما تريد .

٣ ـ **أن يكون رائد الإدارة فى تدخلها تحقيق المصلحة العامة وحدها** ، فإذا ما اتخذت من التنفيذ المباشر وسيلة لتحقيق مآرب خاصة ، كان عملها مشوباً بعيب الانحراف "Le détournement de pouvcin".

وهذا شرط عام يهيمن على جميع تصرفات الإدارة حتى ولو لم ينص عليه المشرع صراحة .

٤ ـ **يجب ألا تضحى مصلحة الأفراد فى سبيل المصلحة العامة إلا بمقدار ما تقضى به الضرورة** ، ومقتضى هذا الشرط ألا تتعسف الإدارة فى إجراءاتها وأن تراعى التبصر والاحتراس . وعلى ذلك إذا كان أمام الإدارة عدة وسائل لتحقيق ذات الغاية، فعليها أن تختار أقلها ضرراً

للأفراد ، لأن القاعدة العامة أن الضرورة تقدر بقدرها. وعلى أية حالة فإن هـذا الشرط مرن يقدره القاضى بحسب الأحوال ، وأثره يتركز فى الحكم بالتعويض فى حالة تعسف الإدارة أو عدم تبصرها .

وهكـذا نـرى أن التنفـيذ المباشر فى مصر هو طريق استثنائى ، ويلاحظ بصدد غير ما ذكرنا ، ما يلى :

أولاً : قـد يـنص المشـرع صـراحة أو ضمناً على استبعاد هذه الوسـيلة، وذلـك إذا رسم طريقاً معيناً على الإدارة أن تسلكه. ففى هذه الحالـة ، إذا لـم تـتوفر الضرورة بشروطها التى ذكرناها ، يمتنع على الإدارة أن تلجـأ إلـى التنفـيذ المباشر ، وقد أتيح للقضـاء المصرى — العـادى والإدارى — أن يطـبق هذا المبدأ فى بعض أقضية منها : حكم محكمـة مصـر الابتدائية الصادر فى ١١ مايو سنة ١٩٣٥ ، فى القضية المشهورة باسم محالج الشناوى (مجموعة رسمية السنة ٣٦ ص ٦٠٣ رقم ٢٤٠) .

ومـن قضـاء مجلس الدولة المصرى فى ذات الشأن حكم محكمة القضـاء الإدارى فـى أول ديسمبر سنة ١٩٥٣ (س ٨ ص ١٤٥) ، بأن الأسـواق التى تدار بغير ترخيص فى القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٠٤ يوكل أمـر غلقها " ... إلى أمر القاضى فى جميع الحالات بلا تفريق بين حالة عـدم طلب الترخيص أصلاً أو غير ذلك من الحالات " . وبذلك لا يكون لجهة الإدارة حق غلق السوق إدارياً .

ويلحـق بالمنع الصريح فى الحالات السابقة حالة المنع الضمنى ، وهـى حالـة ما إذا كان المشرع قد قرر جزاء جنائياً لعدم تنفيذ القوانين واللوائح ، ففى هذه الحالة ما لم تتوافر الضرورة ، يتعين على الإدارة أن تلجـأ إلـى القضاء لتوقيع هذه العقوبة الجنائية . وليس لها أن تستعيض بالتنفـيذ المباشر ، لأن هذا يعد تعدياً على الأفراد وعلى السلطة القضائية معاً ، تعدياً يرتفع إلى درجة الغصب والاعتداء المادى " Voie de fait "

وهذا ما يطبقه القضاء الإدارى فى فرنسا وفى مصر .

ولا يجوز للإدارة ــ من ناحية أخرى ــ أن تحتال بقصد الوصول إلى التنفيذ المباشر . ومن الأمثلة الحية على ذلك حكم مجلس الدولة المصرى الصادر فى ١٤ يونيه سنة ١٩٤٥ (س ٨ ص ١٥٣٩) بتحريم استعمال وسائل الضغط غير المباشر لإجبار الأفراد على تنفيذ التزام معين، فقد جاء فى ذلك الحكم أنه " لم يرد بالقوانين واللوائح والقرارات الخاصة بالسيارات ما يسمح للجهات المكلفة بمنع التراخيص الخاصة بها بالامتناع عن تسليم هذه التراخيص لأصحابها متى قاموا باستيفاء ما تستلزمه هذه القوانين من شروط للحصول عليها ، وقاموا بدفع الرسوم المستحقة عنها ، كما لم يرد بها ما يسمح لهذه الجهات بالامتناع عن تسليم هذه التراخيص تمكيناً لمصالح أو جهات حكومية أخرى من الحصول على رسوم أو مبالغ مستحقة لها قبل أصحاب هذه التراخيص ، وعلى ضوء ما تقدم يكون قلم المرور قد جانب الصواب بامتناعه عن تسليم المدعى رخصة سيارته بعد أن قام باستيفاء ما يلزم قانوناً لتجديد هذه الرخصة .

ثانياً : من المقرر أيضاً أنه لا يجوز للشخص الإدارى أن يلجأ إلى التنفيذ المباشر للحصول على تعويض يدعيه لنفسه بناء على خطأ أو تقصير وقع من الغير، ولحق الشخص الإدارى ضرر من ورائه ، بل لابد له من الالتجاء إلى القضاء، شأنه فى ذلك شأن الأفراد، للحصول على حكم بالمبلغ المدعى به ، وذلك كله إذا لم يوجد نص مضاد .

ثالثاً : وحينما تلجأ الإدارة إلى التنفيذ المباشر، فإنها تفعل ذلك على مسئوليتها. ومن ثم يجب على الإدارة قبل أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر أن تتأكد من حقها فيه (أما لأن القانون يخولها ذلك ، وإما لتوافر حالة الضرورة) وحتى إذا ما توافرت هاتان الحالتان، يجب عليها أن تتأكد من توافر جميع الشروط التى أوضحناها فيما سلف ، بحيث إذا أخطأت تعرضت للمسئولية . وهذه المسئولية تأخذ إحدى صورتين :

صـــورة الحكـــم بـــتعويض للأفراد إذا ما لجأت الإدارة إلى التنفيذ المباشـــر بدون وجه حق ، ونال الأفراد ضرر من جراء ذلك ، وصورة الحكم من مجلس الدولة أو القضاء العادى بحسب الأحوال بإيقاف الإدارة عن السير فى التنفيذ المباشر إلى النهاية إذا كان سيترتب على إتمامه نتائج مـــن المتعذر تداركها فيما بعد ، ذلك أن مجلس الدولة يملك الحكم بإيقاف تنفـــيذ القـــرار الإدارى انتظاراً للفصل فى موضوع طلب إلغائه وإذا كان تصرف الإدارة يصل إلى درجة أعمال الغصب والاعتداء المادى " Voie de fait " كمـــا فى الأمثلة التى ذكرناها فإن القضاء العادى ، يملك الحكم على الإدارة بعدم التعرض للأفراد ووقف السير فى التنفيذ المباشر .

الفهـــرس

الموضوع | الصفحة

الموضوع	الصفحة

الموضوع	الصفحة

الموضوع	الصفحة

الموضوع | الصفحة

الموضوع	الصفحة

الموضوع	الصفحة